

UNIVERSIDADE DE LISBOA
Instituto de Ciências Sociais



UNIVERSIDADE
DE LISBOA



Universidade
Nova de Lisboa

Alimentação, Compras Públicas e Desenvolvimento Sustentável - o
caso das escolas.

Rosa Maria Antunes de Sousa

Orientadora: Prof. Doutora Mónica Truninger de Albuquerque de Medeiros
Sousa

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Alterações
Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável, especialidade em
Sociologia

2019

Alimentação, Compras Públicas e Desenvolvimento Sustentável - o
caso das escolas.

Rosa Maria Antunes de Sousa

Orientadora: Prof. Doutora Mónica Truninger de Albuquerque de Medeiros
Sousa

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Alterações
Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável,
especialidade em Sociologia

Júri:

Presidente: Doutora Ana Margarida de Seabra Nunes de Almeida

Vogais:

- Doutora Maria Palma Mateus, Professora Adjunta Escola Superior de
Saúde da Universidade do Algarve;
- Doutor Pedro Miguel Pinto Prista Monteiro, Professor Auxiliar Escola de
Ciências Sociais e Humanas do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa;
- Doutora Iva Maria Miranda Pires, Professora Associada Faculdade de
Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa;
- Doutor Luís Manuel Costa Moreno, Professor Auxiliar Instituto de
Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa;
- Doutora Mónica Truninger de Albuquerque de Medeiros Sousa,
Investigadora Auxiliar Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa,
orientadora.

Resumo

A alimentação pública fornecida nas escolas deve ser reconhecida como um importante pilar em qualquer estratégia que tenha como objetivo promover o desenvolvimento sustentável em contexto educativo.

Com este estudo sobre a alimentação nas escolas portuguesas pretendemos compreender se as compras públicas alimentares integram ou não os princípios do desenvolvimento sustentável nos seus critérios de aquisição. Para tal realizámos 39 entrevistas a vários atores com voz relevante no sistema alimentar escolar, à escala nacional, regional e municipal. Nesta última escala municipal selecionámos três estudos de caso, ou seja, municípios que desenvolveram ações de sustentabilidade alimentar, nomeadamente a introdução de alimentos biológicos (no município de Cascais), de alimentos locais (no município de Torres Vedras) e a inclusão de refeições vegetarianas (no município de Monchique). De forma transversal, nos três municípios analisámos de que forma tem sido abordada a educação alimentar, investigando as potenciais sinergias com os critérios de aquisição de alimentos com menos impactos no ambiente e na sociedade. Concluímos que é possível uma mudança alimentar mais sustentável, sendo necessária a reestruturação do fornecimento alimentar, mediante a adoção de determinados procedimentos de contratação pública. O esclarecimento da comunidade escolar em geral e a formação dos agentes diretamente envolvidos (e.g. equipa de confeção), configuram-se como sendo fundamentais para o sucesso da iniciativa. Poderá ser necessário algum investimento na aquisição de determinados alimentos, como os biológicos, contudo determinadas estratégias (como a opção por produtos sazonais) poderá reduzir os potenciais custos adicionais.

Este trabalho pretende, por um lado, contribuir para o desenvolvimento de uma área de pesquisa pouco estudada em Portugal, a qual se constitui como fundamental para a compreensão do modelo alimentar escolar e, por outro, fornecer algumas recomendações para informar políticas públicas que promovam o desenvolvimento de um sistema alimentar mais sustentável nas escolas portuguesas.

Palavras - Chave: Alimentação Pública, Desenvolvimento Sustentável, Escolas, Compras Públicas, Educação, Governança.

Abstract

Public school feeding must be recognized as an important pillar in any strategy that aims to promote sustainable development in an education context.

With this study of food in Portuguese schools framed by the principles of sustainable development, we focus on understanding how food can be not only healthy but also sustainable. For this we conducted 39 interviews with several actors with a relevant role in the school food system, at national, regional and municipal levels. In the latter we analyzed three municipalities that, on their own initiative, developed actions that integrate sustainability considerations in school meals through public contracting, specifically: the integration of organic food (in the municipality of Cascais), local foods (in the municipality of Torres Vedras) and vegetarian menus (in the municipality of Monchique). In addition, we also explore how the schools have been managing food waste. Furthermore in the three case studies we also focus on food education in schools, investigating the potential synergies with the criteria for acquiring food with less impact on the environment and society. We conclude that food change in schools towards a sustainable model is possible through certain options in public contracting and bids. An investment may be required for the purchase of certain foods (eg organic food), but can be balanced by the option of seasonal products where possible or the reduction or replacement of animal protein for more plant-based meals. Also this process implies an involvement and information of the different participants and training of the agents directly involved.

This work intends, on the one hand, to contribute to the development of an area that has not been studied in Portugal, which is fundamental to understanding the food school model, and, on the other, to provide some recommendations to inform public policies that promote the development of a more sustainable food system in Portuguese schools.

Keywords: Public Food, Sustainable Development, Schools, Public Procurement, Education, Governance.

Agradecimentos

Este trabalho não seria possível sem um considerável número de pessoas que iniciaram este percurso comigo e todos aqueles que se cruzaram pelo caminho.

Desde logo um agradecimento especial à minha orientadora Mónica Truninger por desafiar-me, fazer-me acreditar, pela paciência, pelas constantes revisões e presença durante este longo percurso. Obrigada por me ajudar a *crescer* e avançar. A todos os meus outros professores, colegas e amigos do Programa Doutoral em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável, pelos momentos de partilha, convívio e reflexão, convertendo este ano num momento único e um pilar fundamental desta longa trajetória. À Dr.^a Maria Goretti e à Raquel Brito pela disponibilidade, compreensão e apoio.

Um agradecimento de coração, a todos os que me concederam entrevistas, pela disponibilidade calorosa com que me receberam. Por ser professora, alguns espaços por onde me movi eram-me familiares; em virtude da generosidade de quem me recebeu, em todos me senti em casa. Agradeço assim à Agrobio, à Direção Geral de Educação, à Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares, aos Serivços Regionais de Educação do Norte, aos Serviços Regionais de Educação do Algarve, ao LNEG, à Gertal, à Eurest, à ITAU, à Uniself, aos dois amigos produtores de agricultura biológica do Algarve, à Rede Rural, à DariAcordar, à Associação Portuguesa Vegetariana, à CONFAP, ao Eco-Escolas, aos Heróis da Fruta, à FAP Cascais, à Câmara Municipal de Cascais, à Câmara Municipal de Torres Vedras, à Câmara Municipal de Monchique, à Associação de Pais de Monchique, e aos professores, técnicos de refeitórios e cozinheiros, e pais com quem falei em cada um destes municípios. O meu sempre obrigada.

Este percurso foi também marcado por aqueles que direta ou indiretamente me apoiaram desde o início. Desde logo à minha mãe e ao meu pai, minha força e meus pilares, por sempre acreditarem em mim, por me apoiarem e motivarem em todos os momentos deste trajeto. À minha querida irmã, pelas horas intermináveis de leitura e revisão, pelas reflexões, safanões e paciência. Obrigada mana. És única. À minha amiga Bárbara, pelos diversos momentos de discussão e de partilha de ideias e por sempre me acompanhar, motivar, apoiar e ajudar a estruturar. Ao Paulo, pelo amor, carinho, força e sempre presença nos últimos meses deste percurso. A todos o meu eterno obrigada.

ÍNDICE GERAL

Índice de quadros

Índice de figuras

Siglas e abreviaturas

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO II: ENQUADRAMENTO E PROBLEMÁTICA	9
Ambiente e Alimentação: contextualização histórica e enquadramento na Sociologia	9
Desenvolvimento Sustentável e Alimentação	16
O papel do Estado e o desenvolvimento sustentável	23
Da produção agroalimentar intensiva às novas tendências alimentares	26
Governança para uma sustentabilidade alimentar	30
CAPÍTULO III: SUSTENTABILIDADE NO PRATO PÚBLICO ESCOLAR	35
As crianças, a escola e os desafios da alimentação	35
A aposta nas compras públicas ecológicas / sustentáveis	36
A liberalização mundial do comércio e o desafio das compras públicas	42
Ingredientes para uma alimentação sustentável nas escolas	45
Os alimentos biológicos e a institucionalização de alimentos saudáveis	45
Re-localização do sistema alimentar: produtos locais e cadeias alimentares curtas	49
O problema do desperdício alimentar	57
A educação alimentar holística	61
Alimentação pública escolar e sustentabilidade: principais estudos nacionais	64
CAPÍTULO IV: METODOLOGIA	71
Pesquisa com base no método qualitativo: vantagens e limites	72
Fontes secundárias: documentos oficiais e relatórios científicos	73
Fontes primárias: estudos de caso, entrevistas e observação não participante	80
Procedimentos de recolha de dados: critérios de recrutamento e organização do trabalho de campo	82
Procedimentos analíticos dos dados qualitativos	89
CAPÍTULO V: A ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS PORTUGUESAS	93
Enquadramento histórico das refeições escolares	93
Políticas alimentares e nutricionais	96
Oferta alimentar nas escolas	99
Refeições escolares, bufetes e máquinas de venda automáticas	99
Programa de Leite Escolar	104
Regime de Fruta Escolar	106
Organização e gestão do fornecimento alimentar nas escolas	111
Gestão direta e concessionada do fornecimento alimentar	113
Principais desafios e resistências: o caso do Algarve	118
Sistemas de fornecimento alimentar	121
CAPÍTULO VI: COMPRAS PÚBLICAS E A SUSTENTABILIDADE ALIMENTAR NAS ESCOLAS	127
Compras públicas ecológicas e/ou sustentáveis na Europa	127

Critérios ecológicos e de sustentabilidade na contratação pública: proposta da União Europeia no setor alimentar	131
Compras públicas ecológicas em Portugal	133
Compras públicas e a oferta alimentar nas escolas	139
Contratação pública: as plataformas eletrónicas e principais procedimentos.....	139
Barreiras e oportunidades à sustentabilidade nas compras públicas	146
CAPÍTULO VII: CRITÉRIOS PARA COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NAS ESCOLAS.....	165
Produtos de agricultura biológica	165
Alimentos biológicos em Portugal	165
Produtos de agricultura biológica na oferta alimentar escolar	166
Produtos locais e circuitos curtos agroalimentares	176
Produção local e circuitos curtos agroalimentares em Portugal.....	176
Produtos locais nas refeições escolares.....	179
Refeições vegetarianas e os “dias sem carne”.....	186
Vegetarianismo em Portugal: breve contextualização	186
Refeições vegetarianas nas escolas	187
Redução do desperdício alimentar e dos resíduos associados.....	194
Desperdício alimentar em Portugal	194
Prevenção e gestão do desperdício alimentar nas escolas.....	198
CAPÍTULO VIII: EDUCAÇÃO ALIMENTAR - DO SUPRIMENTO NUTRICIONAL À CONSCIENCIALIZAÇÃO AMBIENTAL.....	211
A educação alimentar nas escolas na última década (2006-2017).....	211
Obstáculos, oportunidades e a abordagem holística da educação alimentar.....	216
A educação alimentar: nutrição, saúde e sustentabilidade	222
CAPÍTULO IX: MUNICÍPIOS E A SUSTENTABILIDADE ALIMENTAR NAS ESCOLAS.....	235
Alimentos biológicos no prato escolar - o caso do município de Cascais	236
Município, desenvolvimento sustentável e território educativo	236
Oferta alimentar, gestão concessionada e a educação alimentar	239
“O nosso dia da alimentação biológica”: a experiência piloto dos produtos biológicos no almoço escolar	247
Aquisição de produtos locais - o caso do município de Torres Vedras.....	253
Município, desenvolvimento sustentável e território educativo	253
Oferta alimentar, gestão municipal e educação alimentar	257
Produtos locais na ementa escolar	263
Refeições vegetarianas nas escolas - o caso do município de Monchique	270
Município, desenvolvimento sustentável e território educativo	270
Oferta alimentar, gestão municipal e educação alimentar	271
Dias sem carne - refeições vegetarianas uma vez por semana	276
CAPÍTULO X: CONCLUSÕES.....	287
BIBLIOGRAFIA	303
ANEXOS.....	327

ÍNDICE DE QUADROS

- Tabela 2.1. Responsabilidades das autoridades locais.
- Tabela 2.2. Expetativas de um sistema alimentar sustentável
- Tabela. 3.1. Iniciativas de compras públicas sustentáveis nas escolas em alguns municípios da Europa e critérios utilizados nas aquisições.
- Tabela 3.2. Recomendações para implementar/aumentar o consumo de produtos biológicos nas escolas de acordo com o iPOPY
- Tabela 3.3. Obstáculos à implementação do programa RFE
- Tabela 4.1. Fontes secundárias e objetivos de utilização (Dimensão política e institucional numa escala nacional e regional)
- Tabela 4.2. Fontes secundárias e objetivos de utilização (Dimensão política e institucional ao nível do município e da escola)
- Tabela 4.3. Critérios de seleção dos estudos de caso e critérios adicionais.
- Tabela 4.4. Caracterização geográfica, demográfica e socioeconómica dos municípios em estudo
- Tabela 4.5. Temas e subtemas de análise dos dados empíricos numa dimensão política e institucional
- Tabela 4.6. Temas e subtemas de análise dos dados empíricos numa dimensão ao nível do município e da escola.
- Tabela 5.1. Preço das Refeições em refeitórios escolares
- Tabela 5.2. Preço das Refeições em refeitórios escolares e comparticipação – Programa de Generalização das Refeições Escolares aos Alunos do 1.º Ciclo
- Tabela 5.3. Execução do Regime de Fruta Escolar em Portugal
- Tabela 5.4. Entidades competentes, modelos de gestão do refeitório, sistemas de fornecimento e de aquisição alimentar.
- Tabela 5.5. Vantagens e Desvantagens dos diferentes tipos de confeção
- Tabela 6.1. Diretivas comunitárias e âmbito de atuação
- Tabela 6.2. Abordagem nas Compras Públicas no setor da alimentação
- Tabela 6.3. Tipos de critérios ecológicos e exemplos de especificações nos contratos públicos
- Tabela 6.4. Diretivas Comunitárias em matéria de contratação pública e a sua transposição para o direito interno nacional.

Tabela 6.5. Cadernos de Encargos da DGEstE dos refeitórios concessionados desde 2013 até 2017-2020

Tabela 7.1. Distintas definições de sistema alimentar local e de cadeia curta.

Tabela 7.2. Modalidades dos Circuitos Curtos Agroalimentares

Tabela 7.3. Distintas definições de desperdício alimentar

Tabela 8.1. Temas curriculares de Educação Alimentar desde o pré-escolar ao 3.º ciclo.

Tabela 8.2. Mandamentos dos Heróis da Fruta e Sustentabilidade

Tabela 9.1. Preço das refeições alunos 2015/2016 no âmbito do Serviço de Apoio à Família no Município de Cascais

Tabela 9.2. Preço das refeições escolares no pré-escolar e 1.º ciclo e penalização por prolongamento de horário do Município de Torres Vedras.

Tabela 9.3. Preço das refeições escolares no pré-escolar e 1.º ciclo e penalização por prolongamento de horário do Município de Monchique

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1. Evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e a sua operacionalização nos encontros internacionais.

Figura 2.2. Diagrama de Venn representando as três dimensões do desenvolvimento sustentável

Figura 2.3. Prisma da sustentabilidade - dimensões, conexões e imperativos

Figura 3.1. Características integrantes de uma abordagem global de educação escolar alimentar

Figura 4.1. Tipologias de fontes e métodos de análise

Figura 4.2. Modelo analítico

Figura 7.1. Proporção de Perdas e Desperdício ao longo do sistema alimentar.

Figura 7.2. Hierarquia dos resíduos alimentares apresentada por ordem de prioridade na legislação e na política europeia de prevenção e gestão dos resíduos alimentares.

Fig. 7.3. Legenda da esquerda para a direita e de cima para baixo: Valor económico geral, CO₂ evitado (ton), refeições equivalentes, número de beneficiários, número de famílias, número de colaboradores, nº de doadores e nº de recetores em 2015 e 2016 nas escolas.

Figura 8.1. Abordagem da Educação Alimentar em contexto nacional

Figura 8.2. Imagem alusiva ao projeto Heróis da Fruta

Figura 9.1. Fotos da visita, da esquerda para a direita: copa, mesas dispostas antes dos alunos chegarem à sala para almoçarem, pormenor da sopa. (JI - CAS)

Figura 9.2. Fotos da visita, da esquerda para direita: pormenor no pão fatiado e de três peças fruta a serem distribuídas para as crianças, tabuleiros com as refeições transportadas da EB alunos do pré-escolar durante o consumo do prato principal. (JI - CAS)

Figura 9.3. Fotos da visita, Esquerda para a direita: cozinha de confeção EB1 - CAS; prato principal a ser distribuído, mesas dispostas com as refeições antes da chegada dos alunos.

Figura 9.4. Esquerda: pormenor da refeição sopa, prato principal, uma peça de fruta por aluno e pão fatiado no centro da mesa. Direita: alunos do 1.º ciclo durante a hora do almoço.

Figura 9.5. Fotos da visita. Esquerda: Cartaz alusivo à Roda dos Alimentos Direita: Cartaz Pirâmide Alimentar (Refeitório EB1 - CAS)

Figura 9.6. Fotos da Visita. Esquerda: Talheres e copos dispostos em tabuleiros dos quais os alunos se servem; Direita: Refeição servida aos alunos. (EB 1 - TV)

Figura 9.7. Fotos da visita. Esquerda: Tabuleiros durante a hora do almoço; Direita: Alunos durante a hora do almoço; disposição em filas para otimização do espaço do refeitório. Auxiliar de ação educativa da escola a ajudar um aluno durante a hora do almoço

Figura 9.8. Pormenor da Roda dos Alimentos no Refeitório da EB 1 - TV

Figura 9.9. Esquerda: Tabuleiro sopa de Legumes; Direita: Tabuleiro do prato principal vegetariano (massa fusilli com cogumelos, pimento e cenoura)

Figura 9.10. Fotos da visita. Esquerda: Linha de recolha do almoço; Direita: Funcionária a servir o prato principal vegetariano

Figura 9.11. Fotos da visita. Esquerda: Pormenor do prato vegetariano durante a refeição de um aluno Direita: Almoço dos alunos do pré-escolar.

Figura 9.12. Ementa e a Alternativa Vegetariana para o 14 de outubro de 2017 (primeiro dia do ano letivo)

SIGLAS E ABREVIATURAS

AB - Agricultura

ABAE - Associação Bandeira Azul da Europa

ACP - Acordo sobre os Contratos Públicos

AECs - Atividades Extra-Curriculares

AGROBIO - Associação Portuguesa de Agricultura Biológica

AGTC - Acordo Geral de Tarifas de Comércio

ALRAM - Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira

AP - Associação de pais

APA - Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.

APCOI - Associação Portuguesa Contra a Obesidade Infantil

APN - Associação Portuguesa de Nutrição

ArBio - Associação de Retalhistas de Produtos Biológicos

ASAE - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

AVP - Associação Vegetariana Portuguesa

CCA - Circuito Curto Agroalimentar

CEE - Comunidade Económica Europeia

CESTRAS - Centro de Estudos e Estratégias para a Sustentabilidade

CLAS - Conselho Local de Ação Social

CONFAP - Confederação Nacional das Associações de Pais

COSI - Sistema de Vigilância Nutricional Infantil

CPE - Compras Públicas Ecológicas

CPS - Compras Públicas Sustentáveis

DGADR - Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural

DGAV - Direção-Geral de Alimentação e Veterinária

DGE - Direção Geral de Educação

DGEstE - Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares

DGIDC - Direção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular

DGS - Direção Geral de Saúde

DOP - Denominação de Origem Protegida

DRE - Diário da República Eletrónico

DSRAL -Direção de Serviços da Região do Algarve

DSRN - Direção Regional de Educação do Norte

EA - Educação Ambiental

EDS - Educação para o Desenvolvimento Sustentável

ENCPE - Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas

ESPAP - Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.

ETG - Especialidade Tradicional Garantida

EUA - Estados Unidos da América

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, sigla do inglês Food and Agriculture Organization)

FAP - Federação de Associação de Pais

FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FFLP - Food for Life Partnership

GAL - Grupo de Ação Local

GEE - Gases de Efeito Estufa

GEVPAL - Grupo de Estratégia para a Valorização da Produção Agrícola Local

GPP - Gabinete de Planeamento e Políticas e Administração Central

HSST - Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho

IASE - Instituto de Ação Social Escolar

ICA - Indústria e Comércio Alimentar

IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas

IFOAM - Federação Internacional dos Movimentos de Agricultura Biológica

IGP - Indicação Geográfica Protegida

IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção

IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social

ITAU - Instituto Técnico de Alimentação Humana, S.A.

LNEG- Laboratório Nacional de Energia e Geologia

MEC - Ministério de Educação e Ciência

MPB - Modo de Produção Biológico

OBSERVA - Observatório de Ambiente e Sociedade

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OMC - Organização Mundial do Comércio

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Política Agrícola Comum da União Europeia

PAN - Pessoas–Animais–Natureza

PERA - Programa Escolar de Reforço Alimentar

PERDA - Projeto de Estudo e Reflexão sobre o Desperdício Alimentar

PI - Proteção Integrada

PIB - Produto Interno Bruto

PMEs - Pequenas e Médias Empresas

PNPAS - Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável

PRODER - Programa de desenvolvimento Rural

PRODI - Produção Integrada

PROVE - Promover e Vender

RECORRA - Registo Eletrónico de Controlo de Refeições em Refeitórios
Adjudicados

RFE - Regime de Fruta Escolar

RRN - Rede Rural Nacional

SAL - Sistema Alimentar Local

SNCP - Sistema Nacional de Compras Públicas

SPARE - Sistema de Planeamento e Avaliação de Refeições Escolares

SRE - Secretaria Regional de Educação

UE - União Europeia

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

A alimentação nas escolas é considerada uma das estratégias fundamentais para promover a saúde das crianças e dos jovens bem como hábitos alimentares nutricionalmente mais equilibrados e que obedeçam às recomendações da OMS (aumento do consumo de frutas e vegetais, redução do consumo da proteína animal, gorduras, sal e açúcares). Segundo alguns autores como Tim Lang (2009), um dos desafios do século XXI é que a alimentação integre não só os princípios da saúde e nutrição, mas também os da sustentabilidade enquadrados pelos novos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS). A sustentabilidade alimentar está cada vez mais presente nas políticas internacionais pois considera-se que o modelo atual de produção alimentar tem implicações negativas no ambiente (e.g. sobre-exploração dos recursos naturais, contaminação dos ecossistemas e dos seres vivos que neles habitam). Acresce ainda que com a industrialização dos sistemas agroalimentares e o acesso mais fácil a produtos de *fast food* a população juvenil tem sido atraída para o consumo de alimentos calóricos e processados. Tal consumo, se excessivo, pode ter implicações na saúde, tais como o aparecimento de problemas relacionados com o sobrepeso e a obesidade, a diabetes, e até mesmo doenças cardiovasculares.

Em Portugal surgem pontualmente na comunicação social notícias sobre a alimentação escolar. Em 2017, uma série de notícias colocaram o tema da alimentação escolar na agenda mediática e no debate público, pondo em evidência algumas irregularidades na qualidade do serviço alimentar e questionando o tipo de gestão atual dos refeitórios alimentares no nosso país.

Para além da pertinência científica, política e mediática no estudo deste tema, a alimentação escolar e as compras públicas – temas centrais desta tese de doutoramento –, surgem como meus interesses de investigação devido à minha prática profissional como professora do ensino básico numa escola do Algarve. Durante três anos estive envolvida na

promoção da educação alimentar em contexto escolar e colaborei com o grupo do Projeto de Educação para a Saúde da escola. Uma das atividades consistia no desenvolvimento das ementas para o refeitório da escola, segundo as diretrizes do Ministério da Educação. A determinada altura deparámo-nos com o problema de introduzir outro tipo de alimentos por causa da forte resistência por parte da equipa de confeção e cozinha em aceitar determinadas alterações ou novas propostas de ementas. Outro aspeto que me chamou particular atenção foi a gestão indiferenciada do lixo. Por exemplo, os restos de comida eram despejados pelos alunos para um contentor comum, misturando-se com outros resíduos, como o plástico do pão e o toalhete do tabuleiro. A ementa alternava todos os dias entre carne e peixe. Nos dias de peixe assistia-se a um afluxo maior ao bar onde as tostas mistas tinham especial sucesso entre os alunos daquela escola. Posteriormente, já no âmbito do doutoramento, a alimentação e as experiências de compras públicas sustentáveis para os refeitórios, em escolas na Europa, ampliaram o meu interesse pelo tema.

Nas escolas públicas a refeição escolar está generalizada desde o pré-escolar até ao secundário cujas diretrizes nutricionais são definidas pela Direção Geral da Educação tendo sempre a colaboração da Direção Geral de Saúde. Em determinados níveis de escolaridade, pode também existir a opção do lanche e outros complementos alimentares resultantes de programas como o Leite Escolar, PERA - Programa Escolar de Reforço Alimentar e o Regime de Fruta Escolar. Contudo, em Portugal, apesar das sucessivas políticas de alimentação, nutrição e de promoção para a saúde, atualmente cerca de uma em cada três crianças e jovens portugueses apresentam sobre-peso ou obesidade (Rito *et al.* 2013). Por sua vez, assistimos a uma progressiva mudança dos hábitos alimentares para padrões menos saudáveis e sustentáveis. Tal evoca questões relacionadas com a qualidade nutricional do que é ingerido e da forma como os alimentos são produzidos.

Relativamente à produção, os alimentos são na sua generalidade cultivados de uma forma industrializada e concentrada em poucas empresas. Este modelo de produção agrícola é caracterizado por uma utilização de pesticidas e herbicidas, bem como pela mecanização do processo de cultivo. Tal conduz a uma destruição dos ecossistemas, como é exemplo a desflorestação originada pela indústria intensiva agropecuária, erosão dos solos, contaminação dos aquíferos, emissões de gases com efeito estufa o que faz intensificar as alterações climáticas, infligindo ao ambiente, seres vivos e às comunidades locais, os custos que não estão reportados no preço final dos alimentos.

A industrialização da alimentação é visível não só na produção como também na transformação, em que os alimentos são cada vez mais processados, calóricos e facilmente

acessíveis a crianças e jovens. A industrialização e a globalização da alimentação transformaram-na num campo político, cuja produção e distribuição tem implicações muito complexas e profundas. Isto porque, para além da sustentabilidade ecológica, o atual modelo de produção e distribuição alimentares levanta questões sobre a segurança e soberania alimentares dos países.

Face a este contexto de globalização alimentar e intensificação dos problemas ambientais e de saúde pública, é preconizada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, a importância e urgência da transição para uma alimentação sustentável. Para a FAO (2012), a alimentação sustentável é aquela cuja produção respeita o ambiente e a biodiversidade dos ecossistemas. Por exemplo, o consumo de alimentos biológicos, uma vez que estes são produzidos com menos impactos ambientais, podem fazer parte de uma alimentação sustentável.

Esta é também uma das metas que integra os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) aprovados em 2015 pelas Nações Unidas. Neste âmbito, o Estado tem um papel fundamental na promoção e na institucionalização de uma alimentação sustentável tendo à sua disposição uma série de instrumentos, nomeadamente a legislação, regulamentos, autorregulação, medidas fiscais (impostos), educação, rotulagem e informação (Lang *et al.* 2009). Sobretudo a partir de 2000, as autoridades governamentais têm também utilizado a contratação pública como meio de fornecer alimentos mais saudáveis e sustentáveis nas escolas (no refeitório, buffets, cafetaria/bar). Tal é concretizado pela integração de critérios de sustentabilidade no concurso público ou pela seleção de determinado tipo de procedimento nos processos de contratação. De acordo com Zhu *et al.* (2013) nos países industrializados a contratação pública corresponde a um valor superior a 10% do seu Produto Interno Bruto nos contratos públicos. A nível europeu, as compras públicas, correspondem a 14% do produto interno bruto (<https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement>, acedida a 3 de outubro de 2017) ocupando um peso significativo nos orçamentos europeu e dos estados membros.

Nas escolas, diversas experiências em países na Europa, na América Latina e Estados Unidos evidenciam como é possível integrar considerações de sustentabilidade ambiental e social no fornecimento alimentar para as refeições das crianças e jovens através da contratação pública (e.g. inclusão de produtos biológicos). Alguns países destacam-se pela inovação e criatividade dos procedimentos de contratação, como é o caso da Itália que conseguiu introduzir alimentos locais nas refeições escolares sem violar os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação entre os proponentes.

Esta reestruturação do modelo de aquisição tem efeitos sistémicos significativos em toda a cadeia alimentar. Isto porque permite acionar mecanismos de mercado (ou mesmo fomentar a criação de novos mercados) que podem ser ambientalmente melhores e socialmente mais justos. Pode assim alcançar-se a montante a produção agrícola, abraçando questões de justiça social, segurança alimentar, sustentabilidade local, com impactos menos nocivos no ambiente e no tecido social.

Nas experiências referidas, como é o caso da Itália, considerando o público a que se destina, é ressaltado o papel da alimentação não só enquanto elemento de satisfação de uma necessidade fisiológica mas também educacional. Como tal, o fornecimento de refeições mais saudáveis e nutritivas é acompanhado por um conjunto de atividades pedagógicas que abrangem toda a cadeia alimentar (visitas a quintas, hortas, workshops de culinária). Esta abordagem holística da alimentação apela à intervenção de distintos atores: desde o produtor que cultiva os alimentos, ao gestor que efetua as aquisições dos alimentos ou das refeições escolares, ao educador que ensina crianças e jovens ou à chefe de cozinha que orienta a confeção diária de centenas de refeições todos os dias. Todos no papel que executam são parte integrante de um sistema que tem como objetivo fornecer refeições saudáveis e sustentáveis para as crianças e jovens e educá-las para hábitos que contribuam para a sua saúde, sensibilização e consciencialização de determinadas práticas alimentares. Esta perspetiva enquadra-se numa visão em que a educação tem um papel fundamental em informar e criar níveis mais elevados de deliberação e participação dos jovens consciencializando-os para a importância de uma alimentação sustentável e transformando-os em consumidores-cidadãos. A escola surge assim como um espaço privilegiado para uma estratégia mais global que pretende uma alimentação mais saudável das crianças e jovens e com menos impactos no ambiente (Keirle e Thomas 2000; Mikkelsen *et al.* 2005), enquadrada num contexto político e legislativo mais amplo que considera a escola como potenciadora de saúde e bem-estar, e não somente um serviço comercial (Ashe e Sonnino 2013). Este investimento é particularmente importante nestas primeiras faixas etárias uma vez que as crianças e jovens podem estar pouco familiarizados com determinados sabores. Também muitas vezes os jovens procuram fora da escola espaços alternativos que vão de encontro às suas preferências alimentares, o que pode significar o consumo de uma refeição nutricionalmente desadequada.

A nível legislativo e político, desde 2008 que a União Europeia tem efetuado recomendações aos seus Estados Membros para que incluam critérios ambientais e sociais nas suas aquisições de bens e serviços. Estas orientações são transportadas para regulamentações nacionais que, em Portugal, se materializaram na Estratégia Nacional para as Compras

Públicas Ecológicas 2008-2010. Contudo, em contexto nacional, apesar da existência deste instrumento político, nas aquisições alimentares do setor público tem prevalecido o menor preço como critério de adjudicação. Em 2014, a revisão das diretrizes de contratação pública europeia abriu uma nova janela de oportunidade para as aquisições sustentáveis.

O objetivo desta investigação é **analisar de que forma a alimentação pública nas escolas pode ser mais sustentável através de dois mecanismos: as compras públicas ecológicas/sustentáveis e a educação alimentar, enquadrados numa visão de compromisso com os objetivos do desenvolvimento sustentável**. Com mais detalhe, procura-se compreender as principais barreiras e oportunidades de mudança para uma alimentação sustentável nas escolas através de compras públicas ecológicas/sustentáveis e de programas de educação alimentar que abranjam esse propósito. Assim, como objetivos específicos destacam-se:

- i. Identificar e descrever o enquadramento legal e operacional do fornecimento alimentar nas escolas públicas portuguesas;
- ii. Descrever e interpretar o quadro político e legal das compras públicas ecológicas em Portugal e identificar possíveis mecanismos para uma implementação de critérios ecológicos/sustentáveis nas aquisições públicas alimentares;
- iii. Identificar, descrever e analisar as oportunidades e obstáculos à adoção de critérios ecológicos/sustentáveis na contratação pública de refeições escolares sustentáveis, bem como nos programas educativos que abordem sustentabilidade e desperdício alimentares;
- iv. Diagnosticar, descrever e analisar através de estudos de caso a introdução de critérios ecológicos/sustentáveis nas refeições escolares por iniciativa de três municípios distintos (Cascais, Torres Vedras e Monchique).

Esta tese está dividida em dez capítulos. Depois do presente capítulo introdutório segue-se o **Capítulo II - Enquadramento e Problemática** o qual efetua um enquadramento do tema em estudo na Sociologia do Ambiente e na Sociologia da Alimentação. São explorados os debates do desenvolvimento sustentável, do papel do Estado, da produção alimentar intensiva, globalização e de padronização alimentar bem como das alternativas para uma alimentação sustentável. Tal leva à análise das distintas etapas do sistema alimentar: modo de produção (convencional/biológico), origem de produção (regional/nacional/internacional) e, no lado do consumo, a redução da ingestão de proteína animal através de refeições vegetarianas e da diminuição do desperdício alimentar. Em relação ao papel do

Estado, enquanto ator chave na promoção do desenvolvimento sustentável, é discutido o potencial das compras públicas no setor alimentar.

No **Capítulo III - Sustentabilidade no Prato Público Escolar**, é discutido o potencial das compras públicas no setor alimentar através de quatro critérios de sustentabilidade para as compras públicas. Estes critérios tiveram por base uma revisão extensa da literatura sobre as experiências de reformas nas escolas em vários países europeus as quais conjugaram o fornecimento alimentar com as estratégias educativas possibilitando a mudança para um novo modelo alimentar. Estas experiências inovadoras constituem não só uma fonte rica de informação mas também de desenvolvimento da abordagem que fizemos na recolha do material empírico e na análise dos dados obtidos.

No **Capítulo IV - Metodologia** - é descrito o percurso metodológico do trabalho e apresentada a proposta analítica na qual se enquadra a pesquisa. Para tal, baseamo-nos na literatura produzida no âmbito das Sociologias do Ambiente e da Alimentação, mas que também não descarta o contributo do campo de estudos jurídicos e da geografia humana/cultural. Recorremos inicialmente a fontes secundárias, e posteriormente efetuamos um conjunto de entrevistas a distintos atores relacionados com a alimentação escolar, tanto à escala nacional como regional e local/municipal. Seleccionámos também três estudos de caso a nível municipal com iniciativas piloto na introdução de critérios de sustentabilidade no fornecimento alimentar das escolas.

No **Capítulo V - A Alimentação nas Escolas Públicas Portuguesas** - é abordada a alimentação escolar ao nível das políticas públicas, tipos de gestão de fornecimento alimentar nas escolas e programas de suplemento e educação alimentar.

No **Capítulo VI - Compras públicas e Sustentabilidade Alimentar nas Escolas** - é efetuado um enquadramento a nível europeu e nacional das compras públicas e descrita aquela que é a proposta da UE para compras públicas sustentáveis no setor da alimentação. São também analisadas oportunidades e obstáculos para compras públicas sustentáveis no fornecimento alimentar.

No **Capítulo VII - Critérios para Compras Públicas Sustentáveis nas Escolas** - considerando as recomendações da União Europeia e experiências na Europa, são abordados e explanados os quatro critérios de análise: alimentos de agricultura biológica, alimentos locais, refeições vegetarianas e o desperdício alimentar.

De seguida, no **Capítulo VIII - Educação alimentar - do suprimento nutricional à consciencialização ambiental** - exploramos a abordagem da educação alimentar bem como as oportunidades e constrangimentos para uma educação alimentar mais global que envolva as

etapas de todos o sistema alimentar, bem como os distintos intervenientes. Abordamos dois exemplos de programas educativos implementados nas escolas desenvolvidos por associações, que tem tentado integrar a sustentabilidade nas atividades educativas relacionadas com a alimentação.

O **Capítulo IX - Municípios e a Sustentabilidade Alimentar nas Escolas**, numa escala ao nível regional e local (município e escola), analisa-se de que forma algumas autarquias têm atuado para uma sustentabilidade alimentar nas escolas, as quais têm a tutela do fornecimento alimentar do pré-escolar ao primeiro ciclo do ensino básico. Concretamente selecionou-se o Município de Cascais, pela experiência piloto de introdução de alimentos de agricultura biológica no almoço escolar; o município de Torres Vedras pela aquisição de produtos alimentares locais para os refeitórios das escolas que tem sob sua gestão; e finalmente o Município de Monchique por ter sido um dos municípios pioneiros no país na introdução de refeições vegetarianas nas escolas.

No **Capítulo X - Conclusões** - são sistematizadas as principais considerações finais decorrentes da análise do material empírico, e realiza-se uma reflexão teórica e conceptual que contribui para ensaiar novos estudos nesta área no futuro. Neste capítulo ressalta-se ainda que tendo em conta os desafios atuais da alimentação, a dimensão do mercado de contratos públicos e o papel crucial do Estado na definição de tendências de produção e consumo, existem importantes implicações teóricas e práticas decorrentes desta investigação que abrem terreno para a análise de políticas alimentares e de abordagens educativas que promovam a alimentação saudável e sustentável.

CAPÍTULO II

ENQUADRAMENTO E PROBLEMÁTICA

Ambiente e Alimentação: contextualização histórica e enquadramento na Sociologia

Nas últimas quatro décadas, a investigação nas Ciências Sociais (e concretamente no campo da Sociologia), tem prestado especial atenção às questões da alimentação, do ambiente, das alterações climáticas, das redes “alternativas” de provisão alimentar e da educação para o desenvolvimento sustentável. Dando sequência a este foco temático, este trabalho debruça-se sobre os desafios e as oportunidades de mudança para uma alimentação sustentável nas escolas através de compras públicas ecológicas/ sustentáveis e de programas de educação alimentar que abranjam esse propósito.

Para tal, esta pesquisa convoca instrumentos conceptuais, tanto à Sociologia do Ambiente, como à Sociologia da Alimentação. Por um lado, a Sociologia do Ambiente - definida de uma forma simplificada como “*o estudo da interação entre o ambiente e a sociedade*” (Catton e Dunlap 1978: 44) - tem vindo a preocupar-se com as questões sociais relacionadas com os impactos da alimentação no ambiente (e.g. degradação dos solos, escassez e contaminação da água, uso de pesticidas e de fertilizantes, produção intensiva animal, emissões de gases com efeito estufa, perda da biodiversidade). Por outro lado, a Sociologia da Alimentação tem dado atenção às práticas de consumo, aos processos culturais e sociais de apropriação dos alimentos, bem com aos processos de globalização alimentar e aos movimentos em torno de propostas “alternativas” de produção, comercialização e consumo alimentar (e.g. produtos de agricultura biológica, comércio de proximidade, vegetarianismo e outras dietas alternativas).

Fazendo um breve enquadramento histórico, a Sociologia do Ambiente é um ramo sub-disciplinar relativamente recente dentro da Sociologia. Emerge como campo autónomo nos últimos 40 anos, mais precisamente em meados da década de 70, através do trabalho dos

sociólogos americanos Richard Catton e Riley Dunlap. Estes autores defenderam a necessidade de constituição de um corpo de trabalho dentro da Sociologia englobando uma série de estudos que a partir dos anos 70 estavam a emergir com grande interesse social sobre os assuntos ambientais, nomeadamente os impactos da indústria na qualidade do ar, solos e água, as questões dos movimentos sociais e ativismo ambiental, bem como um interesse na política ambiental (Dunlap 2002). Este foco sociológico nos problemas ambientais é, de certo modo, despertado também pelo trabalho de biólogos como Rachel Carson, na sua obra *A Primavera Silenciosa* (1962), e pelas ações reivindicativas dos movimentos ambientalistas iniciados nas décadas de 60/70, bem como pela crescente consciencialização dos “limites do crescimento” das sociedades contemporâneas. Na obra “Limites do Crescimento” (Meadows *et al* 1973) é assumido que o ritmo de crescimento populacional e o padrão económico vigente colidiria com os limites planetários colocando em risco a própria humanidade.

Catton e Dunlap reclamavam uma “Sociologia do Ambiente” e não apenas uma “sociologia das questões ambientais”, cuja tradição de abordagem tinha impedido a Sociologia em reconhecer o crescente significado dos problemas ambientais (Catton e Dunlap 1978). Ainda para os autores, a sociologia clássica de Durkheim, Weber e Marx tinha considerado de forma tangencial as variáveis ecológicas nas suas análises. Os aspetos relacionados com a Natureza e a Sociedade podiam ser essencialmente encontrados no domínio da Sociologia Rural, mas cujo trabalho empírico centrava-se principalmente em temas relacionados com os recursos naturais necessários para a produção agrícola. Segundo Dunlap (2002), outra tendência da sociologia clássica na rejeição dos aspetos biofísicos, deriva dos trabalhos de Durkheim e de Weber que sugerem que o ambiente físico deve ser ignorado por não ser relevante na vida social.

Numa antítese a essa visão antropocêntrica das análises sociológicas clássicas, enquadrada pelos autores no que eles denominam de *Paradigma da Excecionalidade Humana*, os fundadores da Sociologia do Ambiente, numa perspetiva humana ecológica desenvolveram o *Novo Paradigma Ecológico*. De acordo com Catton e Dunlap (1978) o *Paradigma da Excecionalidade Humana*, considera que os humanos são seres únicos na Terra, diferenciados pela cultura que possuem. Os aspetos culturais são vistos como os maiores responsáveis pelas diferenças humanas (mais do que fatores genéticos). Como referem os autores “a acumulação cultural significa que o progresso pode continuar sem

limites tornando todos os problemas sociais solúveis.” (Catton e Dunlap 1978: 43 tradução própria¹).

Por sua vez, o *Novo Paradigma Ecológico*, proposto pelos autores, reconhece que as variáveis ambientais (como a poluição, a escassez de recursos e outros problemas ecológicos) influenciam as sociedades, sendo imprescindível a incorporação do ambiente dentro da discussão sociológica. Sob este argumento defendem a nova sub-disciplina – “Sociologia do Ambiente”-, integrada no âmbito dos estudos rurais, e que se constitui efetivamente no ano de 1976.

No recém-criado campo disciplinar, um dos compromissos iniciais dos sociólogos do ambiente era mostrar que o mundo biofísico era importante na análise sociológica. Nos primeiros estudos da Sociologia do Ambiente (no início da década de 70) havia uma escassez da investigação sociológica sobre as atividades políticas acerca das questões ambientais contando-se apenas alguns trabalhos já existentes sobre a regulação do Estado das atividades industriais e as práticas de controlo da erosão dos solos. Alguns estudos incorporados neste ramo focavam-se também nos mesmos assuntos que mobilizavam os movimentos ambientais, como a poluição do ar e da água, a questão do nuclear, dos resíduos sólidos e efluentes, do desordenamento urbano, da preservação da vida selvagem e da dependência das sociedades contemporâneas dos combustíveis fósseis (Dunlap e Catton 1979).

A partir da década de 80 ampliam-se as temáticas de análise à medida que se vai intensificando a consciencialização sobre a complexidade dos problemas e dos perigos ambientais existentes e latentes. Estes passaram a ser socialmente, politicamente e tecnologicamente complexos, potencialmente catastróficos e multicausais (e.g. alterações climáticas, perda de biodiversidade, chuvas ácidas, acidentes tecnológicos) (King e McCarthy 2005). Desde então, dentro das complexas relações entre ambiente e sociedade, os sociólogos tentam encontrar explicações causais para a degradação ambiental e analisam mecanismos sociais (e.g. através de políticas estatais, internacionais, programas educativos) que podem conduzir a sociedades mais sustentáveis. Hoje em dia uma das questões fundamentais que ocupa o olhar da Sociologia do Ambiente é, segundo York e Dunlap (2012, 511 tradução

¹ No original: “Cultural accumulation means that progress can continue without limit, making all social problems ultimately soluble.”

própria²), “como resolver os problemas ambientais e transformar as sociedades no sentido de um menor consumo de recursos naturais e de redução da degradação do ambiente”.

No que concerne o fornecimento de refeições alimentares nas escolas, o contributo da sociologia do ambiente é crucial para compreender os processos institucionais e organizacionais bem como a capacidade (ou não) de disponibilização de bens e serviços na preparação e confeção da ‘ementa escolar’ com menos impactos no ambiente, saúde e sociedade.

Em relação à Sociologia da Alimentação a consolidação desta enquanto ramo disciplinar da Sociologia remonta à década de 80, quando uma série de estudos anglo-saxónicos e francófonos procuraram compreender as transformações alimentares das sociedades contemporâneas (Méndez 2005). Na análise sociológica os trabalhos pioneiros sobre alimentação remontam ao final do século XIX, início do século XX e abordavam sobretudo os aspetos produtivos. Isto é, a alimentação era utilizada como uma forma de conhecer outras manifestações sociais como a desigualdade, desenvolvimento agrário, o poder, a religião, ignorando as questões de consumo e dos contextos alimentares (Warde 2016). Neste sentido, a alimentação não era a área central da pesquisa sociológica (como se tornou na segunda metade do século XX), mas era apenas uma área subsidiária para chegar a outras mais importantes.

Poulain (2002) afirma que existem dois momentos do estudo da história da Sociologia da Alimentação enquanto campo disciplinar. O primeiro, que abarca desde o nascimento do pensamento social sobre a alimentação até meados dos anos 60, em que a alimentação raramente tem um interesse sociológico, e um segundo momento, iniciado com os trabalhos de Levi-Strauss em 1964, no qual emerge a vontade de encontrar um espaço de análise centrado na alimentação como objeto de estudo, mobilizando o estabelecimento da Sociologia da Alimentação. Este campo é depois mais fortemente desenvolvido a partir dos anos 80.

Mennell, Murcott e van Otterloo (1992: 1) apresentaram no início dos anos 90 várias razões para este enfoque tardio da Sociologia em relação à alimentação: (1) a alimentação está fortemente associada a uma atividade biológica; (2) a comensalidade é um ato quotidiano e como tal um acontecimento que passa despercebido; (3) o foco inicial da Sociologia recaiu sobre a sociedade industrial, e não tanto sobre as questões de consumo na esfera privada e (4) a fome deixou de ser um problema social prioritário nas sociedades ditas desenvolvidas.

² “How to adress environmental problems ans transform societies so that they do not consume resources and degradate the environment at unsustainable levels.”

Por sua vez, Beardsworth e Keil (1997) referem que o aumento do interesse da Sociologia pela alimentação pode ser visto, em parte, como um reflexo da crescente importância de diversas questões nutricionais em distintas áreas políticas. Neste sentido, observa-se o crescente envolvimento de grupos de pressão, profissionais e o próprio Estado numa série de debates sobre padrões alimentares, questões sanitárias, de higiene e segurança alimentar, métodos de produção, bem-estar animal, nutrição, dieta e saúde. A intensificação pela preocupação ambiental, inevitavelmente levou também a uma consideração das cadeias alimentares em toda a sua complexidade, uma vez que os processos de produção e de distribuição têm impactos significativos sobre os ecossistemas. Por outro lado, a degradação ambiental (e.g. erosão do solo, contaminação dos aquíferos) tem implicações significativas na produção agroalimentar e, conseqüentemente, no fornecimento e qualidade dos alimentos.

Neste enquadramento, Beardsworth e Keil (1997) destacam duas linhas principais de investigação através das quais o estudo da alimentação foi incorporado na tendência dominante da investigação sociológica: a primeira envolve questões específicas sobre a forma como selecionamos, preparamos, partilhamos e ingerimos os nossos alimentos, bem como, em que medida alocamos significado a essas práticas; e a segunda engloba um conjunto de estudos agroalimentares que permitem ilustrar padrões de consumo associados a dimensões subjacentes da vida quotidiana e destacar sistemas económicos e produtivos altamente intensivos.

Este é um dos aspetos questionados nos estudos sociais sobre a alimentação contemporânea, ou seja, a separação analítica entre o consumo e a produção. Isto é, por um lado há um foco específico no consumo alimentar e, por outro lado, focam-se as questões produtivas agroalimentares sem ter em consideração o consumo. Produção e consumo são muitas vezes abordados separadamente, havendo ainda pouco esforço científico na sua integração, apesar desta questão já ter sido levantada por Hilary Tovey no final dos anos 90 (Tovey 1997). Alguns autores argumentam que essa divisão é o resultado da complexidade das relações sociais subjacentes à alimentação, desde o local de produção até à mesa onde se consome, impedindo uma visão holística e integradora do sistema agroalimentar (Friedland 2001). Face a esta polarização na abordagem da alimentação é reclamada a necessidade de compreender os processos sociais ao longo de todo o sistema alimentar para compreender o seu funcionamento (Méndez 2005). Porém, na última década alguns estudos têm tentado reduzir essa distância entre a produção e o consumo. Estes debates que tentam aproximar a produção do consumo fizeram-se, num primeiro momento, no âmbito da cidadania e não no

campo científico, face às crises alimentares que colocaram em risco a saúde pública (Méndez 2005).

Este trabalho contribui assim para o ainda escasso corpo de estudos que tentam preencher esta lacuna já que as compras públicas, enquanto instrumento que pode viabilizar um sistema de fornecimento alimentar mais sustentável, constitui-se como uma importante interface entre produção e consumo. O instrumento das ‘compras públicas’ ao dispor dos serviços públicos tem a capacidade de lidar simultaneamente tanto com as questões da produção (e.g. aquisição de produtos alimentares), como considerar as questões do consumo (e.g. ter em atenção as preferências alimentares dos utilizadores dos refeitórios públicos para evitar desperdício alimentar), fazendo assim uma ponte pertinente entre a produção e o consumo.

Refira-se ainda que no âmbito da alimentação alguns autores têm direcionado o seu olhar para o desperdício alimentar. Esta é também uma questão fulcral quando se trata o tópico das compras públicas já que as entidades que realizam as aquisições de alimentos a fornecer nos refeitórios públicos procuram uma aceitação social mínima das refeições fornecidas por parte dos consumidores para evitar custos económicos excessivos e desperdício alimentar. Numa revisão de literatura publicada em 2013 na *Sociological Review Monograph Series*, Evans *et al* (2013) exploram as tendências teóricas que sustentaram a quase invisibilidade do desperdício alimentar na abordagem sociológica. Argumentam que tradicionalmente este tópico era considerado um problema prático e resolúvel por políticas de gestão ambiental e, como tal, os analistas davam ênfase às questões de governança, avaliação das políticas de resíduos, influência nas alterações climáticas (e.g. devido à libertação de gases que provocam o efeito de estufa pela sua decomposição) e o seu potencial em processos de produção de biocombustível. Nesse contexto, o desperdício alimentar ocupava o espaço intermédio entre a Sociologia e as Ciências Ambientais, permanecendo na “sombra” de processos e relações que são sociologicamente interessantes ao invés de constituir-se como objeto de investigação autónomo.

Na última década, nas palavras de Evans *et al* (2013: 8 tradução própria) um corpo científico dentro da Sociologia tem vindo a “reconhecer o desperdício como uma categoria dinâmica que necessita de ser entendida em relação aos contextos (social, económico, histórico) através dos quais tem sido colocada em prática, as relações nas quais está inserida e

a complexidade de significados que lhe é atribuída³.” Os autores, referem ainda que diversas dinâmicas juntas justificam este crescente interesse, nomeadamente: acontecimentos e crises repentinas que abalaram as certezas até então assumidas (como a crise mundial de alimentos em 2007-2008), mudanças legislativas, ativismo político e ambientalista, e as tendências ambientais e tecnológicas.

Contributos das sociologias do ambiente e da alimentação para o estudo das compras públicas alimentares sustentáveis

Neste trabalho, no âmbito da Sociologia do Ambiente, interessa-nos analisar de que forma o Estado, através da regulação do setor público de fornecimento alimentar, pode contribuir para reverter a degradação ambiental resultante da produção alimentar intensiva. O setor público na área alimentar inclui espaços de fornecimento de refeições em instituições tão diversas como escolas, hospitais, universidades, prisões, lares, forças armadas e restantes refeitórios dos diversos serviços públicos. Neste âmbito analisamos as aquisições de alimentos/refeições em contexto escolar enquanto instrumento de regulação que tem sido utilizado a nível nacional, regional e local. Tendo como objeto de estudo as compras públicas alimentares saudáveis e sustentáveis nas escolas, parece-nos também muito relevante não deixar de acompanhar este tema num contexto mais lato da educação alimentar escolar. Isto porque, numa perspetiva da escola como centro integrador de várias dimensões (aprendizagem, atividades lúdicas e de recreio, alimentação, educação para a saúde), torna-se crucial olhar de que forma as estratégias de aprovisionamento de refeições saudáveis e sustentáveis estão depois integradas numa estratégia mais ampla de educação alimentar. É assim importante compreender de que forma é que uma estratégia de compras públicas pode articular-se à capacitação das crianças e jovens nas escolas na aquisição de conhecimentos sobre o sistema alimentar. Até que ponto se educam as crianças e jovens na escola para uma consciência crítica, cívica e ambiental no que concerne a alimentação, e de que forma a estratégia das compras públicas implementada nas escolas pode ser um dos instrumentos-chave nessa direção? Neste contexto importa traçar as principais abordagens educativas relacionadas com a alimentação, as quais podem ser encontradas em distintas áreas concretamente na Educação Alimentar e na Educação Ambiental.

³ No original: “An emerging body of work now recognizes waste as a dynamic category that needs to be understood in relation to the contexts (social, economic, historical) through which it has been put to work, the relationships in which it is embedded, and the complexity of meanings attributed to it.”

No âmbito da Sociologia da Alimentação, analisamos os processos sociais relacionados com a globalização das cadeias longas de produtos alimentares, bem como modelos mais alternativos de provisão alimentar (e.g. alimentos locais e cadeias curtas) de forma a examinar o potencial que têm para as compras públicas ecológicas/sustentáveis. Para além do enquadramento analítico nas Sociologias do Ambiente e da Alimentação, apoiamonos também em trabalhos desenvolvidos na última década por uma comunidade interdisciplinar de geógrafos e especialistas em planeamento urbano no âmbito do desenvolvimento/desenho de estratégias alimentares para as cidades. Estes estudos trazem à tona preocupações em torno da tríade: saúde, ambiente e sustentabilidade –, sendo fundamentais para captar a forma como as compras públicas alimentares sustentáveis têm sido abordadas em ambiente escolar.

Assim, esta perspetiva multidisciplinar permite uma análise global e integrada das compras públicas como instrumento que permite contribuir para a construção de um modelo alimentar mais sustentável promovido pelos organismos públicos. Estas constituem neste trabalho a interface entre dois campos de análise frequentemente abordados de forma separada, nomeadamente, a produção e o consumo, permitindo estabelecer conexões entre eles.

Na seção seguinte iremos explorar os principais debates sobre o Estado enquanto agente promotor do desenvolvimento sustentável, e os instrumentos que tem ao seu dispor para o colocar em prática, nomeadamente através das compras públicas.

Desenvolvimento Sustentável e Alimentação

A emergência do desenvolvimento sustentável, como novo paradigma de desenvolvimento, tem as suas raízes nas mobilizações sociais contra a destruição de habitats e níveis de poluição atmosférica, água e solos e nos estudos de ambientalistas e cientistas que caracterizaram a década de 70. A par destas condicionantes, episódios de instabilidade económica como a crise energética de 1973-74 nos Estados Unidos – a qual inflacionou o preço de bens básicos alimentares a nível mundial –, pôs em evidência a fragilidade do sistema económico capitalista, que colocou em risco a própria segurança no abastecimento alimentar. Além disso, novos problemas ambientais transfronteiriços, como acidentes químicos e nucleares, destruição da camada do ozono entre outros, reafirmaram a importância do desafio ecológico, movimentando os Estados para novas formas de direito internacional e governança global (Hurrell 2006, 169).

Esta concertação internacional manifesta-se através da realização, em 1972, da primeira conferência mundial sobre o ambiente: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo), na qual é discutido o desafio de manter a sustentabilidade num contexto de crescimento e desenvolvimento económico. A definição de desenvolvimento sustentável (DS), a qual ficou consagrada mundialmente, foi primeiro elaborada em 1987 pela Comissão Brundtland no relatório “O Nosso Futuro Comum”. Essa definição entendia o desenvolvimento sustentável como sendo aquele “*que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades*” (1987: 43 tradução própria⁴). Nas décadas seguintes, esta definição foi ampliada e colocada na agenda política nas sucessivas conferências das Nações Unidas que se sucederam à Conferência de Estocolmo, tal como evidencia a Figura 2.1.

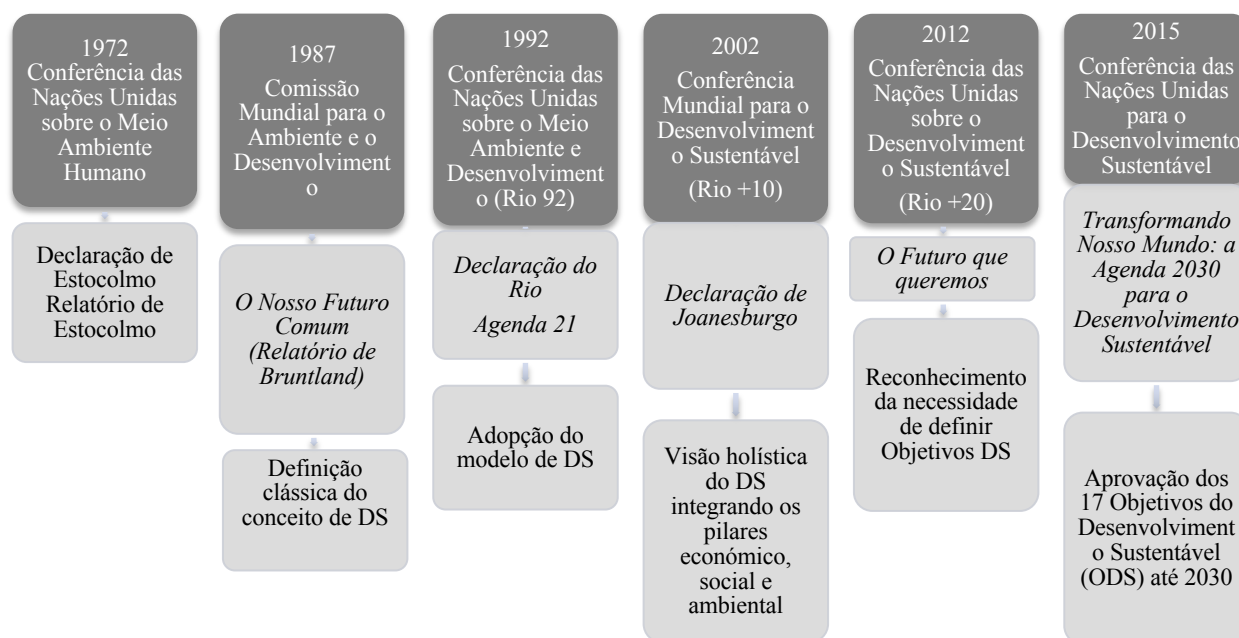


Figura 2.1. Evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e a sua operacionalização nos encontros internacionais.

Em 1992, na Cimeira da Terra no Rio de Janeiro, esta definição foi colocada na agenda política internacional. Na Europa, os princípios do desenvolvimento sustentável da Rio 92 foram consagrados no artigo n.º 6 do Tratado da Comunidade Europeia e, em Portugal, em 1994, o Governo aprovou o primeiro Plano Nacional do Meio Ambiente que estabeleceu diretrizes e objetivos para o desenvolvimento sustentável até final do século XX. Desta

⁴ No original: “is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.”.

cimeira resulta também a Agenda 21, instrumento que reforça a necessidade de uma intervenção considerando as distintas dimensões espaciais da sociedade, na qual é defendido que os governos devem trabalhar em parceria com as organizações internacionais, empresas, autoridades locais e grupos cívicos não governamentais. Na Agenda 21 foi dada especial atenção à necessidade de uma **resposta mais local para a operacionalização do desenvolvimento sustentável**, como complemento das iniciativas globais que começaram a ser desenvolvidas desde a década de 70 (Peters *et al.* 2010). Já em território nacional, após a Rio 92, foi iniciado um processo de reestruturação organizacional e institucional e uma revisão do quadro jurídico para implementar a Agenda 21.

Em 2002, o conceito de “desenvolvimento sustentável” amplia-se na Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas em Joanesburgo, tendo sido definidas três componentes que o caracterizam: o desenvolvimento económico, social e a proteção ambiental. Nesta reformulação permanece o argumento da justiça intergeracional, contudo é complementado por estas três dimensões: a ambiental, a social e a económica.

Posteriormente, em 2012, na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) são reafirmados estes três pilares do desenvolvimento sustentável, da mesma forma que é assumida a necessidade de definir objetivos baseados neste modelo tridimensional. Deste modo na viragem do século XX para o século XXI foram definidos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM 2000-2015), os quais refletiam algumas das premissas contidas no desenvolvimento sustentável. Em 2015, inspirados na experiência dos ODM, foram definidos os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Estes constituem uma forma de operacionalização do desenvolvimento sustentável, a qual reflete o culminar de décadas de negociação entre as partes (Sachs 2012).

Os ODS foram estabelecidos para um horizonte até 2030, os quais pressupõem um crescimento económico socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável. Deste modo, no ano de 2015 no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, 193 países adotaram os ODS num compromisso conjunto para terminar com a pobreza, lutar pela justiça, e combater as alterações climáticas. Estes fazem parte da nova agenda - Agenda 2030 - com novas metas acordadas através de negociações multilaterais. Isto leva-nos para aquela que tem sido uma das estratégias utilizadas para operacionalizar o desenvolvimento sustentável, a qual consiste em dividir os diversos temas em dimensões quantificáveis, passíveis de serem tratados em distintas escalas: local, regional, nacional ou global.

No campo teórico, concretamente na Sociologia do Ambiente, multiplicam-se os debates em torno dos conceitos de *desenvolvimento sustentável* e *sustentabilidade*. A partir da

década de 90, diversos estudos refletem criticamente sobre os conceitos de “sustentabilidade”, “crescimento”, “ambiente” e “desenvolvimento sustentável”. De acordo com Lockie (2016) nenhum outro conceito foi tão aplicado no sentido de compreender as interdependências sociais, económicas e ecológicas envolvidas nas mudanças ambientais. Contudo alguns autores consideram o conceito de “sustentabilidade” vago e impreciso. Quando aplicado ao mundo social e às suas inter-relações com o ambiente, é questionada a sua abrangência e imprecisão podendo levar determinados grupos a interpretar este conceito de acordo com os seus interesses. Por exemplo, para alguns a sustentabilidade está associada a critérios ambientais, económicos e sociais; outros utilizam-na como sinónimo de objetivos ambientais, como a redução das emissões de GEE (Garnett 2014). Para Morgan e Sonnino (2008: 3) o carácter relativista do conceito de “sustentabilidade” não subestima a importância da sua existência que, tal como outros conceitos como a democracia e a justiça, é fundamental a existência de “um *standard* que sirva como meta-objetivo para uma política”. Tal permite instaurar uma base comum entre os Estados-Nação conectando o movimento de desenvolvimento da sociedade ao movimento ambiental. Lockie (2016) por sua vez, refere que desde logo é inevitável que haja uma controvérsia sobre como a sustentabilidade deve ser interpretada e implementada em configurações específicas, contudo tais discussões são uma verdadeira porta de oportunidades para potenciais caminhos. Como enuncia este autor: “*A sustentabilidade, no final, não é nem perversa nem portanto, um problema. A poluição, o esgotamento dos recursos, a insegurança alimentar, doenças e por aí adiante são todos problemas. A sustentabilidade oferece um quadro conceptual e normativo com o qual é permitido traçar as conexões entre esses problemas, negociando entendimentos compartilhados sobre o que é e não é importante e traçando futuros sociais e ecológicos mais desejáveis*” (Lockie 2016:2 tradução própria⁵). Este conceito pode ainda reunir diversas escalas de intervenção: a escala global – a procura de uma sustentabilidade planetária, e a escala local ou regional – a procura de modelos de desenvolvimento que garantam o equilíbrio sociedade/ambiente em diversos contextos urbanos ou extraurbanos. Está ainda ligado à reflexão sobre os fatores de risco, em que decisões tomadas pela atual geração podem ser fonte de ameaça aos direitos das gerações futuras.

Outra discussão que emergiu ainda na década de 90, refere-se à operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável. Segundo Daly (1990) o termo “crescimento

⁵ No original: “Sustainability, in the end, is neither wicked nor, for that matter, a problem. Pollution, resource depletion, food insecurity, disease and so on, are all problems. Sustainability offers a conceptual and normative framework with which to begin tracing the connections between these problems, negotiating shared understandings about what is and isn’t important and charting more desirable social and ecological futures.”

sustentável” deveria ser rejeitado como um mau oxímoro quando associado ao novo desenvolvimento sustentável. Este autor argumenta que tendo em conta que o crescimento é um aumento quantitativo na escala física (associado a riqueza) e que a economia humana é um subsistema de um sistema global finito que não cresce, pelo que o crescimento da economia não pode ser sustentável muito tempo.

Outros autores consideram que uma das questões fundamentais em discussão já não é a contradição entre *desenvolvimento* e *ambiente*, mas sim *como alcançar o desenvolvimento sustentável* (Lelé 1991). É argumentado que a transformação do modelo económico para reverter a degradação ambiental requer uma grande transformação das práticas sociais existentes. Tal alteração exige mudanças na tecnologia, organização social de produção e consumo, nos direitos e deveres adquiridos de indivíduos e corporações, bem como inovações substanciais na governança nacional e internacional (Meadowcroft 2012).

Efetivamente, o desenvolvimento sustentável, enquanto novo modelo da sociedade moderna tem-se institucionalizado em diferentes interesses e organizações (Giddings *et al.* 2002). Este é frequentemente conceptualizado nas tais três dimensões distintas – ambiente, sociedade e economia – refletidas num diagrama de Venn (ICLEI 1996; du Plessis 2000; Barton 2000) representado na Figura 2.2.

Cada círculo representa uma dimensão, sendo que o “desenvolvimento sustentável” resulta da interseção de uma parte de cada círculo. A interseção de dois círculos representa a integração de duas áreas e os aspetos que daí resultam.

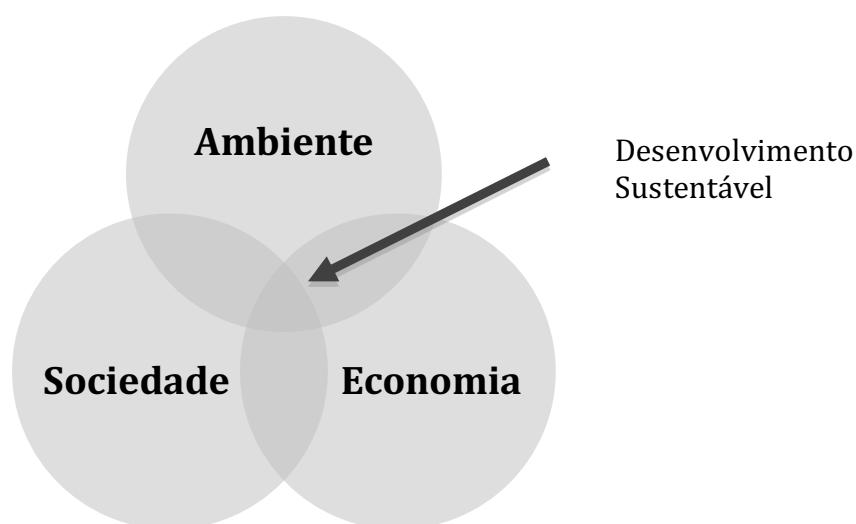


Figura 2.2. Diagrama de Venn representando as três dimensões do desenvolvimento sustentável

Outros modelos representativos do desenvolvimento sustentável têm sido propostos com base nesta representação. Um deles adiciona a dimensão cultural (UCLG 2009: 17).

Contudo alguns autores argumentam que tal poderia ser simplesmente traduzido por uma dimensão sociocultural uma vez que o social e o cultural estão interligados (BFPPS 2009). Outro modelo proposto é o da “boneca russa” em que as dimensões vão sendo progressivamente incorporadas umas nas outras, com a dimensão económica no núcleo do diagrama, seguida pela social, e ambas delimitadas pela ambiental. Tal reflete que toda a atividade económica deve ser direcionada para o progresso social devendo ocorrer dentro dos limites ambientais (O’Riordan 1998). Porém, alguns autores consideram que esta representação ignora a multiplicidade de ambientes, sociedades e economias que existem espacialmente (desde a macro até à micro escala) e temporalmente (Giddings *et al.* 2002). Lozano (2006) refere ainda que para além destas considerações espaciais e temporais que permanecem insuficientemente caracterizadas, o aspeto da governança é apenas visível pela sua ausência. Esta dimensão surge num esquema piramidal tridimensional (ver figura 2.3.) no qual é dada ênfase à importância dos processos políticos e democráticos para atingir o desenvolvimento sustentável.



Figura 2.3. Prisma da sustentabilidade - dimensões, conexões e imperativos

Fonte: Valentin, A e Spangenberg, J. 2000. “A guide to community sustainability indicators”, *Environmental Impact Assessment Review* 20: 381-392.

Neste modelo em forma de pirâmide para além da sustentabilidade social - ambiental - económica que caracterizam o desenvolvimento sustentável, é adicionado o vértice da

governança, dito institucional. Segundo Spangenberg (2004, 6 tradução própria⁶) este “*não inclui as expectativas gerais que orientam o comportamento de uma sociedade, os seus valores, ideais ou princípios, mas sim o capital das sociedades proporcionando uma ampla gama de configurações institucionais incluindo orientações e mecanismos de tomada de decisão e execução de determinadas regras.*” Esta componente institucional é constituída por distintos atores que intervêm nos processos políticos de estruturação e orientação para o modelo societal a que se aspira.

As conexões entre as quatro dimensões são efetuadas através de distintos processos como a eco-eficiência, repartição de responsabilidade e valores democráticos, de justiça e de acesso. A operacionalização do modelo é concretizada através de metas e indicadores. Por exemplo, para medir a sustentabilidade social utilizam-se determinados indicadores como os níveis de educação e formação, salário, segurança social, participação política (Hildebrandt 1997; Hediger, 2000). Para uma sustentabilidade económica é apontado o exemplo da criação de emprego. Na sustentabilidade ambiental, é reconhecida a importância de reduzir os recursos naturais da economia, sendo relevantes como indicadores a redução do consumo energético, dos recursos naturais e solo (Spangenberg 2000). Na sustentabilidade institucional como indicador é dado o exemplo do número de cidadãos que participam nos processos políticos (Valentin e Spangenberg 2000).

Ainda para Spangenberg *et al.* (2004) as medidas políticas segundo este prisma da sustentabilidade devem: integrar objetivos ambientais, sociais, económicos e institucionais numa estratégia coerente, considerando os aspetos essenciais de cada dimensão (e.g. através de uma Agenda 21 construída num processo participativo) e reintroduzir orientações normativas em prol de uma justiça distributiva. Também para este autor, as ações políticas devem ter uma visão mais alargada que se projeta espacialmente e temporalmente considerando as gerações futuras. De salientar que a conceptualização da sustentabilidade segundo este modelo envolve a intervenção de distintos atores, como o Estado, cidadãos, empresas, movimentos associativos. Neste sentido, e tendo em conta o papel do Estado, abordaremos de que forma tem sido discutida na literatura sociológica a intervenção do Estado na implementação do desenvolvimento sustentável.

⁶ No original: “They do not include the general expectations guiding the behaviour of a society, its values, ideals and principles, but the social capital of societies provided by the broad range of institutional settings below this level, including orientations and the mechanisms for decision making and rule enforcement.”

O papel do Estado e o desenvolvimento sustentável

Na análise sociológica, o Estado enquanto entidade para mobilizar sistemas mais ecológicos e sustentáveis, tem sido objeto de estudo no âmbito da Sociologia do Ambiente. Os primeiros estudos remontam à década de 60 e abordavam a ação reguladora do Estado na questão da poluição das indústrias e na erosão dos solos (Dunlap e Catton 1979, 250-257). Até à década de 80, a principal ação do Estado era essencialmente de definição de normas/padrões de poluição da água e do ar e de delimitação de áreas de preservação da vida selvagem, em consonância com as reivindicações dos movimentos ambientalistas da altura. Nessa época, a alimentação não era o principal foco de atenção (Buttel 2003).

Principalmente a partir da década de 80, a abordagem sociológica ampliou as suas temáticas de análise em consonância com as reivindicações ambientais e novos desafios globais. No rescaldo da primeira conferência mundial do ambiente da ONU e da proposta do novo modelo de desenvolvimento das sociedades modernas nos anos 80, uma das discussões no debate académico incidiu sobre o antagonismo de funções auferidas pelo Estado: por um lado era exigido do Estado o apoio à expansão da produção para sustentar determinados padrões de vida e serviços públicos, por outro lado, era esperado pelos cidadãos que o Estado cumprisse o seu papel de protetor do ambiente (Buttel 2003). Schnaiberg (1980, 24-27) designou esta incompatibilidade de “*tensão dialética entre a cadeia de produção e demandas de proteção ambiental*”. Ainda com um enfoque ecocêntrico, outros autores defendem que os governos continuam a não arriscar na necessária desaceleração económica. Ou seja, em vez de travarem a cadeia de produção, permanecem com uma gestão ambiental caracterizada por uma modesta intervenção na natureza (e.g. criação de áreas de preservação, limite do tipo ou concentração de alguns poluentes) (Redclift 1987; Novek e Kampen 1992; York e Dunlap 2012).

No final da década de 80 o discurso do desenvolvimento sustentável exigiu do Estado renovadas políticas e novos instrumentos face à tendência de atuação. Como reação à crescente crise ambiental inicia-se a transição para um novo período do “Estado Ambiental” (Meadowcroft 2012), o qual é caracterizado por um conjunto de tentativas mais sistemáticas para gerir os encargos ambientais a longo prazo e pela maior integração do ambiente na tomada de decisões económicas. Esta nova fase, enquadrada no modelo de desenvolvimento sustentável, engloba uma diversificação dos instrumentos de Política Ambiental (e.g. certificado biológico, Estratégias Nacionais de Desenvolvimento Sustentável, **compras públicas ecológicas**), e uma ampliação das relações de atuação com outras áreas

governamentais como a saúde, a segurança, a educação, economia entre outras, e uma maior colaboração internacional.

Porém, a partir da década de 90, face a uma nova arquitetura social caracterizada pelo aumento da dependência do setor privado e a fraqueza das instituições ambientais internacionais, os modernizadores ecológicos defendem que o papel do Estado deveria ser revertido. Para reagir à ineficiência de atuação do Estado, é invocada a aplicação de instrumentos de mercado para reagir à crise ambiental (e.g. através da transferência de responsabilidades do Estado para o setor corporativo ou voluntário) (Meadowcroft 2012).

Os proponentes da teoria da modernização ecológica – um grupo de académicos dos Países Baixos, Alemanha e Reino Unido que surge nos anos 80 – tem uma atitude crítica ao estado burocrático, considerando favoravelmente o papel dos agentes de mercado na reforma ambiental. Os modernizadores ecológicos consideram que é possível conciliar crescimento económico e desenvolvimento sustentável através da reestruturação da produção, de mudanças nos padrões de consumo e do desenvolvimento de tecnologias sofisticadas e eficientes. Neste sentido, o papel dos Estados-Nação deve ser “*menos centralizado, mais flexível e consensual e menos top-down*” (Mol e Sonnenfel 2000: 6-7).

Jänicke (2008) concorda com a incapacidade do Estado de reagir à crise ambiental, descrevendo a crise ecológica como resultado de uma crise do Estado Moderno. Porém, devido às falhas do mercado, considera que é necessária uma intervenção do Estado, defendendo uma modernização política através de regulamentação inteligente (*smart regulation*⁷).

Apesar de tudo, posições mais críticas em relação à teoria da modernização ecológica referem que esta abordagem dá um enfoque grande nos negócios, indivíduos e atores que não pertencem ao Estado. Segundo Giddens (2013), o papel do Estado é fundamental no modelo de *desenvolvimento sustentável*. Também para Eckersley (2004) os Estados continuam a ser os guardiões da ordem global, e o fortalecimento do Estado é um passo fundamental, o qual deve ser operacionalizado pelo desenvolvimento de leis nacionais e internacionais. Nesse sentido, desenvolve o conceito de Estado Verde (*Green State*), numa tentativa de criar um Estado Verde Democrático em alternativa ao modelo democrático clássico liberal, no qual, no novo modelo, coexistiriam distintos níveis de democracia: a nível local, nacional e

⁷ Relativamente à *smart regulation* no seu artigo “Ecological modernisation: new perspectives”, Jänicke (2008) aponta o exemplo japonês - “Top-Runner”, considera-a uma das mais sofisticadas abordagens da modernização ecológica, a qual inclui diversas medidas: *standard* de eficiência energética, **compras públicas ecológicas**, taxas de transporte verde, prémios de eficiência dos produtos, são algumas das medidas previstas.

transnacional (Eckersley 2004). Morgan e Sonnino (2008) consideram esta proposta do Estado Verde como um modelo ideal, pelo que numa perspetiva processual esta transformação é descrita como a “ecologização do Estado” (“*greening the state*”) (Morgan e Sonnino 2008:16). Com esta nova roupagem o Estado assume um papel fulcral na orientação da sociedade no avanço para um modelo de desenvolvimento sustentável tendo ao seu dispor uma combinação de ferramentas políticas, que podem ser implementadas a distintas escalas (internacional, nacional, regional e local) (Eckersley 2004). Determinadas políticas que pretendem promover o desenvolvimento sustentável podem surgir primeiro ao nível sub-nacional, onde governos locais e regionais pioneiros comprometem-se com os objetivos do desenvolvimento sustentável antes do governo central. Um exemplo é a utilização do instrumento das compras públicas ecológicas/sustentáveis adotadas pelos municípios em momentos prévios a uma determinação nacional (Morgan e Sonnino 2008).

A nível sub-nacional, as **autoridades locais** são cada vez mais identificadas como uma componente fundamental na atuação dos problemas ambientais e de mobilização para um desenvolvimento sustentável. Peters *et al.* (2010) exploram o papel das autoridades locais face aos problemas ambientais, considerando que uma vez que estas estão profundamente inseridas em todos os aspetos da vida económica e social da comunidade, a menor escala da resposta política não deve ser subestimada. Concretamente, a maioria dos serviços públicos e da liderança cívica que diretamente influenciam as famílias, as empresas e outras organizações estão dentro da jurisdição das autoridades locais.

Tabela 2.1. Responsabilidades das autoridades locais.

- Gerir os seus próprios edifícios, atividades de pessoal e adquirir equipamentos e uma ampla gama de serviços;
 - Oferecer uma gama de serviços ao público (habitação, educação, serviços sociais, resíduos, lazer / turismo, cultura, etc.);
 - Estabelecer e controlar a estratégia de planeamento local;
 - Coordenar a atividade de regeneração local e desenvolvimento económico;
 - Gerir e/ou influenciar o investimento do setor público em infraestruturas locais;
 - Aplicar os regulamentos de construção e os padrões comerciais;
 - Fornecer liderança cívica dentro das suas comunidades;
 - Criar e apoiar parcerias eficazes (entre si e entre setores) para atingir objetivos definidos;
 - Fazer com que temas significativos nacionais sejam localmente relevantes e motivadores;
 - Promover o bem-estar da comunidade.
 - Mostrar boas práticas.
-

Fonte: Roberts, S. (2010, 80) “The role of local authorities in galvanizing action to tackle climate change: a practitioners’ perspective”. in *Low Carbon Communities. Imaginative Approaches to Combating Climate Change Locally*, org. Michael Peters, Shane Fudge e Tom Jackson. UK: Edward Elgar Publishing Limited

Ainda conforme o destacado pelo *Global Report Initiative* - GRI (2004), pelo alcance das atividades e operações das autoridades locais, as políticas, planos e programas por elas implementados podem ter grandes impactos estratégicos na sociedade e no ambiente (direta e indiretamente). Por sua vez, Dale-Clough (2015) argumenta que a responsabilidade territorial das autoridades locais, tanto para o bem-estar económico como para a qualidade de vida, é susceptível de enfrentar tipos específicos de necessidades insatisfeitas e de falhas do mercado mesmo antes dos governos nacionais, como é o caso das mudanças na demografia que exigem alterações nos requisitos dos serviços locais. Esta combinação de desenvolvimento económico, proximidade com as necessidades dos utilizadores e procura por uma ampla gama de bens e serviços, torna as autoridades locais num subconjunto com impacto potencial para implementar políticas de desenvolvimento sustentável, como é exemplo o fornecimento alimentar que nos propomos analisar neste trabalho.

Da produção agroalimentar intensiva às novas tendências alimentares

Atualmente a produção alimentar é responsável pela maior parte dos impactos ambientais nos países desenvolvidos (Tukker *et al.* 2006; Tukker *et al.* 2011). O modelo de produção agrícola atual, dito *moderno* ou *convencional*, é descrito como de “*capital intensivo, larga escala, intensamente mecanizado, com monoculturas e uso extensivo de fertilizantes artificiais, herbicidas e pesticidas*” (Knorr e Watkins, 1984). Com raízes na Revolução Verde⁸ na década de 50, este modelo foi proclamado pelos benefícios de produtividade para erradicar a fome no mundo, aumentar a diversidade de acesso aos alimentos e pelas vantagens económicas para os trabalhadores (Behera e Singh, 1999; Aktar *et al.* 2009). Porém, nas últimas décadas diversos estudos põem em evidência os impactos preocupantes em termos ambientais e para a saúde pública do modelo moderno de agricultura.

Na atualidade apesar da existência de sistemas alternativos de produção (e.g. agricultura biológica) estes são ainda pouco representativos numa perspetiva global de abastecimento alimentar. Isto significa que a maior parte dos alimentos que abastecem os serviços públicos, a restauração e as superfícies comerciais provêm de sistemas agroalimentares intensivos. Prevê-se que em 2050 cerca de 66% da população mundial viva

⁸ Iniciada a partir da década de 50 nos Estados Unidos e na Europa e no Brasil e na Índia na década de 70, a Revolução Verde teve as suas raízes no início do século XX, no desenvolvimento de sementes melhoradas geneticamente, com produtividades três vezes superior, projeto este financiado pela Fundação Rockfeller e que valeu o prémio Nobel da Paz a Norman Borlang. O aumento da produtividade deve-se também à aplicação de pesticidas eficazes na diminuição de ervas daninhas, doenças e pragas de insetos das culturas.

nas cidades (o dobro quando comparado com 1950) (UN 2014), pelo que a dependência de um sistema externo de fornecimento alimentar torna os meios urbanos ainda mais suscetíveis a crises políticas e a variações na estabilidade dos preços de mercado (Sonnino 2009).

A produção sociológica neste âmbito tem ajudado a compreender as forças sociais que conduziram à industrialização da agricultura, ao afastamento do meio rural intensificado após a Revolução Industrial pelo êxodo rural populacional e analisar os mecanismos para reverter as consequências negativas ambientais e sociais da produção intensiva alimentar. Uma das questões abordadas pelos sociólogos clássicos e ambientais é a questão da urbanização, intensificada a partir da Revolução Industrial que provocou um afastamento do meio rural desencadeando uma desconexão das pessoas com a natureza e com a produção dos alimentos. Hannigan (2009), seguindo uma interpretação de cariz marxista, refere que o estranhamento em relação à própria natureza derivou do tipo de organização das novas classes (capitalistas e proletariado) que estavam cada vez mais distanciadas do ambiente ‘natural’. Esta rutura foi designada por Marx, de clivagem metabólica (*the metabolic rift*) na qual há um desligamento das sociedades com o mundo ‘natural’ com o qual estavam outrora unidas, condicionado pelo rápido desenvolvimento das cidades, industrialização, mecanização e contínua poluição e esgotamento dos recursos naturais pela atividade agrícola capitalista (Foster 1999). Nas sociedades da modernidade avançada, alguns estudiosos afirmam que esta desconexão com a natureza e os alimentos é ainda mais considerável no caso das crianças e dos jovens, não só relativa ao modo de produção mas também ao conhecimento da variedade e tipos de alimentos presentes no dia a dia (Louv 2008).

No que concerne aos problemas ambientais relacionados com a produção alimentar intensiva, o foco de análise é mais significativo a partir dos anos 70 essencialmente no âmbito da Sociologia do Ambiente, cujo interesse cresce lentamente, essencialmente motivado pela popularidade do movimento ambientalista e pelo alerta de biólogos literários, passando a fazer parte dos círculos de discussão em vários níveis: académico, cívico e político. Um dos marcos literários é a publicação do ensaio *Silent Spring* (*em português*, Primavera Silenciosa) (de Rachel Carson em 1962), que alertou para o impacto negativo, no ambiente e na saúde humana, do uso massivo de pesticidas na agricultura, provocando a contaminação dos solos e da água, da perda de biodiversidade e as suas consequências na saúde humana e outras formas de vida. Até esse período, os maiores grupos ambientais estavam essencialmente preocupados com a preservação da vida selvagem e com as fontes urbanas e industriais de poluição (Buttel 1993, 177). Outra obra de referência é o relatório *The Limits of Growth* (*em português*, Os Limites do Crescimento) (Meadows *et al.* 1972) encomendado pelo Clube de Roma o qual

problematiza o ritmo de depleção dos recursos naturais pelo rápido aumento da população mundial e industrialização das sociedades. É alertado que o crescimento populacional é limitado pelos recursos naturais, como solo, água, alimentos e pela forma como são explorados.

Já na década de 90, temas como a proveniência e modo de produção dos alimentos e *comoditização* da alimentação passam também a ser mais relevantes nas abordagens temáticas essencialmente pelos sociólogos da alimentação. Este interesse por estas questões resulta em grande medida do aumento de uma consciência sobre o risco associado aos alimentos, essencialmente influenciada por diversos acontecimentos mediáticos que decorreram nos anos 90, como a BSE (Encefalopatia Espongiforme Bovina) (Ward, Coveney, e Handerson 2010). Outros casos de infeção em produtos de origem animal que poderiam afetar a saúde pública, e a incerteza face à comercialização de sementes e alimentos geneticamente modificados, colocaram o tema da alimentação cada vez mais no campo político, originando fortes críticas à manipulação industrial dos alimentos, gerando hesitações no consumo que se repercutiu na produção. A segurança alimentar, designada até aos anos 90 para as ações direcionadas a eliminar a fome no mundo, aparece sob uma nova designação: o risco dos alimentos nas sociedades com superabundância alimentar (Millán 2002). Para além da preocupação face à segurança e disponibilidade dos alimentos, a proveniência, *quilómetros alimentares* e problemas ambientais associados, especialmente de emissões de gases que provocam o efeito de estufa, passam a ser discussão na esfera pública e no debate académico.

Outra questão associada, que emergiu essencialmente na década de 90, refere-se à padronização das dietas alimentares. Diversos investigadores começaram a preocupar-se com a rápida globalização dos sistemas de distribuição e homogeneização do consumo alimentar veiculado a um sistema de produção agrícola massiva e industrial. Atualmente, as dietas alimentares dos países ocidentalizados são caracterizadas por um excesso de consumo de carne e de produtos lácteos e por alimentos processados industrialmente com elevados teores de açúcares, sódio e gorduras *trans* (Popkin 2014, 94). Por sua vez, os alimentos disponíveis e as refeições (e.g. *fast food*) são cada vez mais estandardizados, e a diversidade de alimentos, outrora condicionada pela sazonalidade, é agora delimitada pela oferta e pelo poder de compra (Méndez 2005, 63). Ainda críticos da globalização argumentam que há um afastamento do alimento do seu contexto político e cultural, os quais passam a ser vistos como anónimos ou “sem lugar” (*placeless*) (Morgan *et al*, 2006; Watts *et al*, 2005). Como sublinha Bryant *et al*. (2013: 46 tradução própria) “*pelo fato das pessoas não saberem quem produz e como foram produzidos os alimentos que consomem, não podem compreender a*

conexão entre a alimentação e a saúde, o estado do ambiente natural e assuntos de equidade e de justiça social”.

Uma das teorias de referência que tem conceptualizado as forças que conduziram ao processo de globalização e capitalização do sistema alimentar, é a “Teoria dos Regimes Alimentares” de Friedmann e McMichael (1989) que surge no final da década de 80. Ao aplicarem o conceito de “Regime Alimentar Mundial”, estes sociólogos caracterizam o desenvolvimento dos sistemas agrários dentro do contexto de processos de acumulação de capital dentro da economia mundial. Este conceito vincula as relações internacionais de produção e consumo de alimentos com determinados períodos históricos: o “primeiro regime alimentar” (1870-1930) sob a expansão industrial europeia e a hegemonia britânica; o “segundo regime alimentar” (1950-1970), decorrente num período pós-segunda guerra mundial, sob hegemonia dos Estados Unidos e impulsionado pela criação da Organização Mundial de Comércio; e um “terceiro regime alimentar”, desde 1972 até ao presente (McMichael 2009). De acordo com os autores, durante o segundo regime, no qual todo o comércio internacional sofreu uma reformulação, o setor agrícola foi de igual modo submetido ao princípio de produção económica e às economias de escalas através da modernização agroindustrial e à difusão do modelo de produção animal intensiva que gerou a necessidade de criação de *commodities* agrícolas nos EUA (principalmente cereais para alimentar o setor agropecuário) conectando os sistemas agrícolas ao círculos de capital industrial (Ukfes 1993). A maior disponibilidade de carne, a um preço mais acessível condicionou a mudança de hábitos alimentares, cuja produção era anteriormente sustentada pelo consumo de proteínas vegetais tradicionais. Segundo a teoria dos regimes alimentares, o mercado dos alimentos é utilizado como um recurso geopolítico pelas grandes potências capitalistas, sejam elas Estados-Nação ou empresas influenciando os sistemas de produção, os padrões de consumo e as relações de poder (McMichael 2009, 281; Sage, 2013, 73).

Em oposição a este modelo alimentar industrial, novos modelos de produção e de consumo emergem essencialmente a partir da década de 70. Na questão da produção alimentar, sociólogos e outros cientistas sociais têm tido um papel fundamental no estudo da emergência, institucionalização e desenho de sistemas alternativos como é o caso da produção biológica (Buttel 1993). Na atualidade os estudos agroalimentares sobre as redes de provisão alimentar alternativas têm proliferado essencialmente nas últimas duas décadas, acompanhando as tendências emergentes que abarcam as questões de saúde, qualidade alimentar e ambiente. Estas surgem em grande medida como reação a episódios que abalaram

a confiança dos consumidores nos alimentos industriais, ou como uma forma de preservação de valores culturais, locais e ecológicos mobilizando uma procura por produtos naturais e locais.

Determinadas variáveis como a “qualidade”, a “transparência” e a “localidade”, estão associadas ao desenvolvimento destas redes, sinalizando uma mudança de um setor de alimentos industrializados e convencionais, para um novo regime agrícola (Sonnino e Mardsen 2006). Estas opções alternativas, quer sejam de alimentos biológicos ou de comércio justo, de produtos locais, regionais ou artesanais, têm despertado o interesse dos investigadores e decisores políticos, em relação ao planeamento alimentar do território (urbano/rural), como é caso do fornecimento do setor público, ao serem perspectivadas como meio para redistribuir “valor” na cadeia de abastecimento alimentar. Tal exige a articulação de renovadas formas de governança que incorporam novas práticas cívicas e novas visões de mercado e de Estado (Stassart e Renting 2003).

Governança para uma sustentabilidade alimentar

A governança para a sustentabilidade alimentar é considerada atualmente um dos grandes desafios em relação aos modelos de globalização atual (Adger e Jordan 2009; Mason 2011). Como já discutido, no atual sistema alimentar, por um lado, são conhecidos os impactos negativos da agricultura intensiva no ambiente e a necessidade de conversão para modelos alternativos; por outro, é questionada a atuação política no âmbito da saúde e fornecimento alimentar face à padronização de dietas e hábitos alimentares da sociedade moderna, reclamando novas formas de governação para uma transição para dietas mais sustentáveis.

Não existe uma definição oficial de “dieta sustentável”. De acordo com a FAO (2012, 7 tradução própria⁹) as dietas sustentáveis são “*protetoras e respeitosas da biodiversidade dos ecossistemas, culturalmente aceitáveis, acessíveis e economicamente justas, nutricionalmente adequadas, seguras e saudáveis, ao mesmo tempo que otimizam recursos naturais e humanos*”. Para Morgan e Sonnino (2008) dietas sustentáveis traduzem-se em refeições cujos alimentos provêm de sistemas produtivos menos agressivos para o ambiente (e.g. produtos de

⁹ No original: “Sustainable Diets are those diets with low environmental impacts which contribute to food and nutrition security and to healthy life for present and future generations. Sustainable diets are protective and respectful of biodiversity and ecosystems, culturally acceptable, accessible, economically fair and affordable; nutritionally adequate, safe and healthy; while optimizing natural and human resources.”

agricultura biológica) e cujo transporte implica menos emissões de gases com efeito estufa, pela preferência por produtos sazonais, menos ingestão de açúcar, menos quantidade de proteína animal ou a promoção de refeições vegetarianas, e na minimização dos resíduos orgânicos produzidos, reduzindo o desperdício alimentar. Os autores argumentam ainda que nos meios urbanos as dietas sustentáveis potenciam ainda uma resiliência face às questões de segurança alimentar, por reduzirem a dependência do sistema alimentar industrial globalizado, havendo simultaneamente impactos positivos na economia local/regional.

Ainda Lehtinen (2012) reunindo contributos de vários autores, descreve as distintas expectativas de uma sistema alimentar sustentável, relativamente a cada uma das dimensões da sustentabilidade (ambiental económica e social) (Ver Tabela 2.2.).

Tabela 2.2. Expectativas de um sistema alimentar sustentável

Dimensão da sustentabilidade	Expectativas
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Redução dos recursos utilizados. • Redução dos efeitos ambientais do transporte (eg. das emissões de poluentes atmosféricos). • Redução da especialização e intensificação na agricultura através de um uso local mais diversificado. • Conservação da paisagem agrícola tradicional. • Promoção de métodos de produção ecológicos (produção biológica, proteção da biodiversidade local, redução de químicos aplicados).
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do crescimento económico regional. • Redução dos preços dos produtos sazonais. • Criação de oportunidades de emprego. • Aumento do rendimento dos agricultores e processadores de alimentos. • Redução das dependências locais das forças externas do mercado (da produção, processamento e distribuição). • Mudança dos padrões de consumo
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção da produção agrícola e de pequenas empresas industriais na região. • Conservação de técnicas tradicionais de produção e padrões de consumo (identidade cultural) • Aumento da consciencialização sobre os efeitos ambientais e sociais do consumo. • Aumento dos níveis de justiça social a nível local e internacional. • Aumento do poder comercial da comunidade e das relações pessoais. • Aumento da segurança do abastecimento de alimentos. • Melhoria da segurança no trabalho. • Aumento da satisfação no trabalho dos agricultores e processadores. • Melhoria do bem-estar pessoal, proporcionando alimentos saudáveis, mais nutritivos, mais frescos e de melhor sabor.

Fonte: Lehtinen (2012). "Sustainability and local food procurement: a case study of Finnish public catering". *British Food Journal*. Vol. 114: 1053-1071.

É defendido que a atuação para uma sustentabilidade alimentar, os governos devem agir ao longo de todo o ciclo alimentar. De igual modo, é defendida a integração de novas formas de governação em distintas escalas, que potenciam a inovação e uma interseção

setorial entre os distintos domínios de governação, como a ambiental, educação, saúde pública, economia e segurança, contrariando a tendência de atuação política das últimas décadas.

Em relação ao fornecimento alimentar, uma das estratégias tem sido a utilização das compras públicas com uma ênfase na atuação por parte dos municípios, suportada em determinados casos por orientações do governo, colocando na agenda política alimentar, o planeamento para uma alimentação saudável e sustentável. De acordo com Morgan (2009), sob uma *nova equação alimentar* é incorporado o discurso da sustentabilidade, preconizando a internalização dos custos ambientais, sociais e mesmo económicos dos bens e serviços (Morgan *et al.* 2009).

Este novo modelo de planeamento, que surge como reação ao paradigma agroindustrial dominante, é caracterizado por Wiskerke (2009), como *integrado e territorial*. *Integrado* na medida em que conecta e cria sinergias entre uma série de questões e objetivos de sustentabilidade do domínio público que estão diretamente e indiretamente relacionados com a alimentação; e *territorial* porque incorpora as qualidades específicas e características de uma região (como a conservação da natureza, manutenção da paisagem, agroturismo, saúde e educação) integrando frequentemente as atividades empresariais rurais regionais. Como tal, para além da *revalorização das compras públicas* (que estabelecem novas relações entre o setor público e o sistema alimentar) são considerados mais dois eixos societários: *as cadeias curtas entre produtores e consumidores* (estabelecendo renovadas relações entre sociedade civil e sistemas de aprovisionamento alimentar) e *as estratégias urbanas alimentares* (com os municípios e os centros urbanos como arena para novas relações entre o governo local/regional e a sociedade civil). Neste triângulo de governança, os três campos estão inter-relacionados e reforçam-se mutuamente, emergindo novas relações entre o setor público/estado, o mercado e a sociedade civil (Wiskerke 2009; Wiskerke e Viljoen 2012).

As estratégias e planos alimentares que norteiam a implementação das medidas políticas servem de instrumento de operacionalização das metas e objetivos que conectam a alimentação e o desenvolvimento sustentável. Como veremos mais à frente, o governo local da cidade de Malmö na Suécia desenvolveu o plano “*Policy for Sustainable Development and Food*” (resultante de um processo de participação pública), implementado em 2010 e, no qual, eram definidos objetivos e metas (e.g. 100% de compras sustentáveis até 2020) para transitar para uma alimentação sustentável no setor público. As estratégias e planos para uma sustentabilidade alimentar podem ter génese numa iniciativa local (de autoridades políticas ou sociedade civil) ou estar vinculados a uma estratégia nacional ou internacional. A

consideração de distintas escalas de intervenção e múltiplas formas de conhecimento é vista como fundamental para a implementação de uma alimentação sustentável, exigindo de acordo com a FAO (2014), uma responsabilidade e estruturas de governança efetivas, requerendo flexibilidade, autonomia e criatividade por parte de quem implementa (FAO 2014). Abordaremos de seguida de que forma as autoridades locais têm implementado estes sistemas alimentares mais sustentáveis nas escolas através de inovações no planeamento alimentar.

CAPÍTULO III

SUSTENTABILIDADE NO PRATO PÚBLICO ESCOLAR

As crianças, a escola e os desafios da alimentação

Na Europa, nas últimas décadas têm sido implementadas políticas alimentares¹⁰ educativas com um foco na nutrição e educação. Concretamente, têm sido mobilizadas refeições gratuitas ou parcialmente financiadas nas escolas, implementados guias nutricionais para elaboração das refeições, e desenvolvidos programas educativos. Um exemplo deste último é o Regime de Fruta Escolar - programa financiado pela União Europeia, que tem como objetivo aumentar o consumo de frutas e legumes nas crianças do 1.º ciclo, promovendo hábitos alimentares saudáveis (Harper *et al.* 2008). Apesar do esforço investido, este ainda não é suficiente face aos valores preocupantes de obesidade e sobrepeso nas crianças e jovens. Concretamente na Europa cerca de uma em cada três crianças têm obesidade ou excesso de peso (Rito *et al.* 2010; WTO 2012) sendo mais reincidente nos países do Sul. Estas patologias estão também associadas a uma série de outras doenças não comunicáveis, como a diabetes e doenças cardiovasculares que se podem expressar logo a partir das primeiras faixas etárias. Um dos principais fatores apontados para o agravamento destes números relaciona-se com a mudança alimentar nas últimas décadas, que é caracterizada pelo aumento do consumo

¹⁰ De acordo com Graça e Gregório (2012), em contexto escolar nacional e internacional, inicialmente surgem as “políticas alimentares” com prioridade na garantia do fornecimento suficiente de alimentos, e só depois surgem as “políticas nutricionais” com preocupações relacionadas com a alimentação e o estado de saúde das populações. Nos últimos anos, este enfoque nas questões nutricionais e de saúde pública é apoiado pela evidência científica de que uma alimentação saudável durante a infância e a adolescência promove uma ‘ótima’ saúde, crescimento e desenvolvimento cognitivo, evitando a subnutrição, excesso de peso, obesidade e distúrbios alimentares. Concretamente para uma dieta saudável a OMS (2003) salienta a importância da ingestão de hidratos e carbono e fibra e a redução do consumo de sal e gorduras saturadas e o consumo diário de pelo menos 400g de frutas e legumes por conterem micro-nutrientes fundamentais para o organismo e que previnem uma série de doenças crónicas.

excessivo de produtos calóricos e processados e de produção industrial. Outros autores argumentam ainda que os problemas de saúde resultantes de uma má alimentação levam a um inevitável aumento de custos de saúde por parte do Estado, os quais poderiam ser aplicados em outras áreas como a educação e a segurança social (Morgan *et al* 2009; Watson e Caldwell 2005).

Nas cidades, a dependência de um sistema externo de abastecimento alimentar evoca ainda um maior foco sobre questões de segurança alimentar. Ainda em contexto urbano, no que se refere à aprendizagem, segundo Blair (2009) as crianças e jovens têm falta de experiência com o ecossistema natural, inclusive existe uma rutura vivencial com a produção alimentar.

Face aos problemas que ainda persistem, e considerando o reconhecimento da escola como meio indicado para uma atuação educacional no que se refere a uma nutrição saudável e sustentável (Comissão Europeia 2007), diversos decisores públicos iniciaram um processo de mudança para um modelo alternativo alimentar. Este modelo, calibrando nutrição, sustentabilidade e educação mediante **compras públicas ecológicas/sustentáveis** e de distintas **estratégias pedagógicas**, pretende promover o fornecimento de refeições com alimentos mais saudáveis e sustentáveis.

A aposta nas compras públicas ecológicas / sustentáveis

No debate e negociações internacionais, este interesse pelas **compras públicas** em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável, surge na década de 90. Estas têm sido reconhecidas como uma das estratégias que os Estados têm à sua disposição para reduzir os padrões insustentáveis de produção e de consumo mobilizando uma economia mais verde. Concretamente na Rio-92, tendo como pano de fundo as alterações climáticas e os seus efeitos, foi pela primeira vez destacada a importância das políticas de compras, sendo recomendado na Agenda 21 que as compras públicas deveriam melhorar, sempre que possível, o seu conteúdo ambiental sem interferir com o comércio internacional (UNCED 1992).

Já na Europa, particularmente a partir de 2008, é recomendada a necessidade dos Estados promoverem as compras públicas ecológicas (e posteriormente também sustentáveis) na administração pública nos distintos setores (e.g. construção, iluminação, restauração entre outros). De distinguir, que nas **compras públicas ecológicas** as autoridades públicas optam

por bens e serviços com um ciclo de vida otimizado que tem em conta as considerações ambientais. Já nas **compras públicas sustentáveis** o salto jurídico viabiliza um equilíbrio entre os três pilares do desenvolvimento sustentável – económico, social, ambiental – procurando atuar em todas os estados do processo (Comissão Europeia online http://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm: consultado a 20 de setembro de 2017). Isto significa que para além de critérios ambientais (e.g. exigência de rótulo ecológico), nas aquisições são considerados outros critérios como os económicos e os sociais (e.g. rótulo comércio livre, n.º de horas laborais, contratação de pequenas e médias empresas).

Este foco no setor público para mobilizar o desenvolvimento sustentável, associa-se à dimensão que o caracteriza; ou seja, pela escala de gastos em bens e serviços (New *et al.* 2002). Por exemplo, na Europa as compras públicas correspondem a cerca de 14% do PIB, pelo que estas apresentam-se como um campo excelente para estabelecer tendências ambientais, económicas e sócio-culturais (Sonnino e McWilliam 2011, 824). Isto significa que, para além de possibilitarem a aquisição “*em massa*” de produtos mais ecológicos ou sustentáveis (e.g. alimentos biológicos para um refeitório), permitem estimular a inovação de produtos e serviços. Referir contudo que a inovação¹¹ não está associada apenas a algo novo, como o desenvolvimento de tecnologias, mas pode ser uma nova forma de realizar novos serviços através de um novo processo (Aschhoff e Sofka 2009; Uyarrar e Flanagan 2010; Walker *et al.*, 2011). Nesse sentido, aplicada ao contexto dos contratos públicos, a inovação pode expressar-se ao promover a criação de determinado produto ou mediante uma nova forma de aquisição de produtos e serviços, isto é, pela integração de determinados critérios ecológicos ou sustentáveis na contratação pública direccionando o mercado para determinados produtos e serviços. Contudo, na Europa, a aposta na inovação mediante compras públicas ecológicas ou sustentáveis, tem fraca expressão, apesar do termo “inovação” ser amplamente utilizado nas políticas dos Estados-membros. Quando presente, está essencialmente associada à eficiência e à eficácia de produtos e serviços, tendo como foco específico a promoção das PME’s (Kahlenborn *et al.* 2011).

¹¹ Na literatura científica inovação é a criação, difusão e adoção de boas ideias, onde o conceito de “ideia” é um aspeto chave (Johnson, 2010). Por sua vez, Downs e Mohr (1979) definem-na “como a precocidade ou a extensão do uso de uma nova ideia por uma determinada organização, onde novo “significa apenas novo para o agente que adota a ideia e não necessariamente para o mundo em geral”. Nesta perspectiva, uma inovação não precisa de ser nova para todos e a criação e a difusão de uma ideia em particular não precisam de ser coincidentes no tempo (Knutsson e Thomasson 2014).

Outra linha de oportunidade das compras públicas ecológicas/sustentáveis é o desenvolvimento de economias locais de produção e de consumo, onde é alegado o aumento da autonomia e a segurança alimentar comunitária.

Apesar dos benefícios evidenciados ainda há uma tendência generalizada na contratação pública, pela opção do “*preço mais baixo*” contra a “*proposta economicamente mais vantajosa*” que não tem em consideração os efeitos na saúde humana e no ambiente (Morgan e Sonnino 2007; Morgan e Sonnino, 2008).

Em relação aos critérios de contratação, alguns autores como Ahi e Searcy (2013), reforçam que conceitos como “verde/ecológico” carregam particularidades distintas pelo que se forem usados de forma indiscriminada podem criar a ilusão de um progresso para o desenvolvimento sustentável, que na prática não se concretiza. Alguns autores referem que a não abordagem destas inconsistências poderá levar a uma confusão futura no desenvolvimento da teoria e da prática (Bratt *et al.* 2013; Preuss 2007). Aplicando aos contratos públicos, é argumentado que é necessário refinar e padronizar os critérios ecológicos e sustentáveis no sentido de apoiar os governos nas estratégias e práticas atuais de aquisição de produtos e serviços (Smith *et al.* 2016).

Ainda em relação aos critérios ecológicos e sustentáveis utilizados nas compras públicas, uma revisão de literatura de Walker *et al.* (2012) salienta que tem havido uma tendência de análise de critérios ecológicos (69% dos estudos) em detrimento dos sociais (31% dos estudos). Uma das justificações para esta preferência deve-se ao facto dos critérios ecológicos serem mais facilmente mensuráveis e quantificáveis e como tal, de mais fácil entendimento e análise. Como exemplo, um dos critérios ambientais corresponde à redução dos resíduos mediante práticas de reciclagem, enquanto que nos sociais, um dos critérios é o “desenvolvimento de iniciativas de saúde e segurança” (Walker et al 2012: 203).

De seguida, focamo-nos naquela que tem sido a tendência da operacionalização de aquisições públicas ecológicas ou sustentáveis nas escolas no setor da alimentação.

Reformas alimentares nas escolas mediante compras públicas e educação

Particularmente desde a década de 90 um conjunto de estudos agroalimentares examinam de que forma decisores públicos têm explorado um novo domínio dos serviços públicos de restauração coletiva (ou “prato público”), com especial destaque no segmento escolar. As opções de contratação para as escolas podem advir do governo central/regional ou

municipal, e englobam a aquisição de alimentos, refeições e equipamentos para abastecer o refeitório ou bar de um edifício público. Os critérios ecológicos/sustentáveis podem ser diversos, tais como a exigência de inclusão de produtos biológicos e alimentos locais na ementa escolar ou a disponibilização de refeições vegetarianas.

São documentados casos de distintos contextos geográficos, concretamente em países da Europa (e.g. Itália, Dinamarca, Reino Unido, Finlândia), América do Sul (e.g. Brasil), e América do Norte (e.g. Nova Iorque). Estas experiências são guiadas por estratégias de desenvolvimento sustentável, de âmbito nacional e/ou local, as quais integram nutrição, saúde, ambiente e educação na cadeia de fornecimento alimentar. De referir ainda que estes estudos configuram-se como uma amplificação da abordagem sociológica da alimentação nas escolas, a qual tem incidido essencialmente, com maior ou menor expressão sobre as práticas alimentares, a segurança/higiene, os níveis de satisfação das refeições, o ambiente escolar e as estratégias educativas.

Um dos estudos de referência foi desenvolvido por Morgan e Sonnino (2008) no livro *“The School Food Revolution. Public Food and the Challenge of Sustainable Development”*, no qual é analisado de que forma determinados municípios na Europa (e.g. Roma, Londres) e nos Estados Unidos (Nova Iorque), sob distintos enquadramentos políticos e sociais, conseguiram implementar reformas alimentares nas escolas, destacando a abordagem *multifuncional* da alimentação que ultrapassa o simples funcionalismo de “alimentar a cidade” (Morgan *et al.* 2009). O fornecimento alimentar é visto não apenas como uma prestação de serviço, mas como uma forma de promover a saúde, pelo acesso a refeições saudáveis e sustentáveis, e de integrar cultura e sustentabilidade na educação alimentar das crianças e jovens. Outro estudo, *“Revaluing Public Sector Food Procurement in Europe”* (Barling *et al.*, 2013), analisa cinco casos de implementação de compras públicas no setor da alimentação em escolas, hospitais em cidades da Europa (Malmo, Roma, East Ayrshire, Copenhaga, e Viena). Neste é descrito que *“as compras públicas são uma das ferramentas que os governos nas cidades tem à sua disposição para redesenhar sistemas alimentares que periodizam uma alimentação de qualidade”* (Barling *et al.* 2013, 9 tradução própria¹²).

¹² No original: “Public procurement is one of the most powerful tools urban governments have at their disposal to fashion sustainable food systems that prioritize quality foods.”

A seguinte tabela esquematiza alguns dos exemplos referidos, estando estes bem documentados na literatura.

Tabela. 3.1. Iniciativas de compras públicas sustentáveis nas escolas em alguns municípios da Europa e critérios utilizados nas aquisições.

Na **cidade de Roma, em Itália**, são servidas cerca de 150 000 refeições diárias, 190 dias por ano o que corresponde a cerca de 150 toneladas de alimentos por dia. O fornecimento alimentar atravessou por um processo de “revolução alimentar” desencadeada desde 1999 por uma lei nacional (Lei Financeira 488) e reforçada pelo Partido Verde que criou um contexto regulamentar, que encorajou o municípios a introduzirem alimentos biológicos nas compras públicas para as cozinhas das escolas. O custo das refeições é suportado pelo orçamento municipal e por taxas pagas pelos pais. No recente concurso público para 2013-2013, foi requerido que 70% dos alimentos fossem biológicos. Novos critérios têm sido introduzidos como: produtos locais, compra a cooperativas sociais, redução do consumo energético, e redução dos restos alimentares das cantinas.

Critérios ambientais	Critérios Sociais/Económicos
<ul style="list-style-type: none"> - Cota obrigatória de produtos biológicos - Sazonalidade e territorialidade - Redução quilómetros alimentares - Redução resíduos alimentares - Reciclagem 	<ul style="list-style-type: none"> - Produtos certificados DOP/IGP - Menus variados e nutritivos - Orçamento e critérios para melhorar as cozinhas e ambientes de consumo - Projetos educativos envolvendo professores e pais - Formação da equipa de confeção - Compra de comércio justo de bananas e chocolate.

Na cidade de **Malmo, na Suíça**, foi iniciado em 1997 um processo de mudança das compras públicas através do aumento das aquisições de alimentos biológicos. Um marco fundamental ocorreu em 2010, quando mediante um processo de participação pública, foi aprovada a estratégia política “Desenvolvimento Sustentável e Alimentação” pelo governo local. Esta tinha como objetivo fornecer refeições de elevada qualidade nas cantinas públicas, estabelecendo como metas: 2020 as refeições servidas nos serviços públicos seriam totalmente constituídas por alimentos biológicos, e haveria uma redução de 40% de gases de efeito de estufa associados aos alimentos quando comparados com os níveis de 2002. Em 2012, 40% do orçamento para as refeições públicas (cerca 9 milhões de euros) foi gasto em alimentos biológicos.

Critérios ambientais	Critérios Sociais/Económicos
<ul style="list-style-type: none"> - Cota de alimentos biológicos - Redução quantidade carne no menú - Pesca Sustentável - Alimentos sazonais 	<ul style="list-style-type: none"> - Orçamento para formação contínua das equipas das compras e da confeção. - Compra produtos de comércio justo

Na cidade de **Copenhaga, na Dinamarca**, desde 1990 que a aquisição de alimentos biológicos no setor da alimentação pública, faz parte da agenda política, como parte de uma estratégia para a alimentação sustentável. A cidade de Copenhaga, tem um orçamento anual de cerca de 40 milhões de Euros na alimentação pública sendo servidas cerca de 60 mil refeições diárias. Em 2009 tem sido operacionalizado programa EAT desenvolvido pela Copenhagen House of Food, uma fundação independente não comercial do município, que tinha como objetivo que 90% dos alimentos adquiridos em aquisições públicas até 2015 fossem biológicos. O programa foi parcialmente financiado pelo governo tendo sido integrado numa estratégia governamental de desenvolver o mercado dos produtos biológicos mediante as aquisições públicas (até 2010, 60% dos alimentos utilizados nas cozinhas públicas da Dinamarca seriam biológicos)

Critérios ambientais	Critérios Sociais/Económicos
<ul style="list-style-type: none"> - Metas de introdução de alimentos biológicos - Redução da quantidade de carne - Aumento da quantidade de vegetais frescos, sazonais e locais - Redução dos resíduos alimentares 	<ul style="list-style-type: none"> - Formação da equipa de confeção

Na cidade de **East Ayrshire, na Escócia**, com cerca de 120 mil, habitantes, a população é caracterizada por baixos níveis de saúde, essencialmente associada a uma dieta pobre. O Município de East Ayrshire desenvolveu e colocou em prática uma inciativa de compras públicas inovadora, priorizando alimentos não processados, locais e parte de ingredientes biológicos nas refeições escolares desde 2004. Um aspeto fulcral foi a configuração por lotes dos contratos, reduzindo a escala de contratação permitindo que pequenas e medidas

empresas pudessem participar na contratação pública. Um estudo numa escola primária (300 alunos), indica que esta medida traduziu-se na redução de 10.2 milhões de toneladas de CO₂. Também outro estudo revela que por cada £1 investido no projeto, retornaram £6 à economia local.

Critérios ambientais
 -Sazonalidade, frescura e alimentos locais
 - Uso responsável dos recursos
 - Redução dos quilómetros alimentares

Critérios Sociais/Económicos
 - Melhores práticas ambientais
 - Aumento das conexões entre a educação e a comunidade

Fontes, retirado de: Barling , D *et al.* 2013. “Revaluing Public Setor Food Procurement In Europe : An Action Plan for Sustainability . Foodlinks”.

Smith J. et al. 2016. “Balancing competing policy demands: the case of sustainable public setor food procurement”. *Journal of Cleaner Production*, 112: 249–256.

Ainda no estudo de Barling *et al.* (2013) algumas considerações para os decisores públicos são enunciadas, concretamente: (1) há um esforço inicial em termos de investimento mas que ao longo do tempo tem o seu retorno pela poupança em outros setores (e.g. saúde pública); (2) é favorável a adoção de uma abordagem que reconhece e enfatiza a natureza transversal e multifuncional dos sistemas alimentares públicos e sua capacidade de oferecer benefícios socioeconómicos e ambientais, e (3) existem diversos tipos de aquisições criativas que podem ser eficazes e é possível a re-localização do sistema alimentar sem violar a legislação da UE em matéria de contratos públicos (Barling *et al* 2013:9).

Este tipo de estudos que abordam as compras públicas ecológicas/sustentáveis e a alimentação escolar são ainda escassos em contexto nacional apesar de Portugal possuir uma Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas desde 2008. As análises relativas a compras públicas ecológicas/sustentáveis são essencialmente do âmbito das ciências jurídico-políticas e da gestão ambiental. Os poucos estudos existentes dirigem-se sobretudo para o setor privado havendo uma lacuna considerável no setor público. Neste último, salientamos o estudo de Nogueiro e Ramos (2014) que analisa as práticas ambientais da administração municipal. Segundo os autores, cerca de 36% dos municípios portugueses entrevistados adotaram critérios ecológicos/sustentabilidade (essencialmente os primeiros, como rótulos ecológicos), salientando que este valor é consideravelmente inferior quando comparado com outros países na Europa (e.g. Noruega). Salientam ainda que apesar do crescente interesse internacional nas compras ecológicas pelos governos locais, a maioria dos municípios portugueses estão num processo inicial de tomada de consciência desta prática (Nogueiro e Ramos 2014).

Ainda de salientar uma série de projetos de investigação desenvolvidos pelo Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG) para a promoção e apoio a iniciativas de compras públicas sustentáveis a nível nacional por parte das autarquias como é exemplo o

projeto de investigação “*GreenMed - Inovar nas Compras Públicas Ambientalmente Orientadas em Portugal (2003-2006)*” (Trindade *et al.* 2006).

Por último, destacamos ainda um **conjunto de barreiras** que podem impedir a mudança para uma sustentabilidade alimentar mediante compras públicas ecológicas/sustentáveis concretamente: fatores económicos, disponibilidade de produto e conhecimento limitado dos atores que intervêm na estruturação e confeção das ementas escolares. Segundo Stahlbrand (2016), a transição para a sustentabilidade no setor alimentar é um processo complexo, difícil, de trabalho intensivo e de gestão do risco. São necessários recursos financeiros para a aquisição de alimentos de maior qualidade, melhoria das cozinhas (e.g., para uma eficiência energética), e formação das equipas de confeção (Morgan 2006; Jungbluth *et al.*, 2015). Estes processos, pela necessidade de diversas reestruturações e ajustamentos são planeados e progressivamente ampliados no tempo, pelo que segundo Morgan (2006) uma *reforma alimentar* é um longo processo de tradução da retórica em realidade. Neste processo determinadas considerações são necessárias ter em conta, como normas do comércio internacional que influenciam as compras públicas, à qual destinamos a seguinte seção.

A liberalização mundial do comércio e o desafio das compras públicas

Nas aquisições públicas em contexto europeu as autoridades têm que cumprir com as regras internacionais do comércio. O Acordo sobre os Contratos Públicos (ACP) (última revisão em 2014) da Organização Mundial de Comércio define o quadro legislativo da União Europeia em matéria de contratação pública. Os primeiros esforços para incorporar a contratação dos governos sob a égide das regras do comércio internacional foram impulsionados pela OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. O assunto foi então integrado no Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT) em 1976 no âmbito da Ronda de Negociações Comerciais de Tóquio. O ACP é plurilateral e como tal de adesão voluntária pelos signatários da Organização Mundial de Comércio. Este estabelece as regras para licitação baseadas nos princípios de *não discriminação, transparência, e equidade processual*. Todos os países da UE são signatários do ACP. Na UE, o enquadramento jurídico está definido no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e nas Diretivas dos Contratos Públicos da UE.

No debate académico a liberalização do comércio é polarizada nas discussões. Por um lado, a Organização Mundial de Comércio (estabelecida em 1995, sucedendo ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio criado em 1947), sob a qual o sistema económico foi

remodelado, é defendida por estimular o comércio livre de bens e mercadorias, de forma eficiente e justa, eliminando o tratamento discriminatório e as medidas protecionistas ao comércio, conduzindo ao bem estar das nações. O Acordo Geral de Tarifas de Comércio, e posteriormente a Organização Mundial de Comércio, são vistas como entidades que criaram um importante quadro multilateral que suportou a expansão do comércio (Hoekman e Kostecki 2009).

Por outro lado, a liberalização do comércio é vista como mais do que o livre movimento de bens uma vez que é argumentado que a proposta do GATT/OMC privilegia as empresas transnacionais, influenciando as políticas nacionais numa nova ordem global (McMichael 1993). Concretamente na alimentação, o novo sistema alimentar modelado pelas regras do comércio internacional transforma os alimentos em mercadorias ou *commodities* pelo poder económico, tornando a alimentação virtualmente garantida e o sistema de abastecimento alimentar vulnerável a forças externas (e.g. impactos ambientais ou especulações nos preços de mercado) (Beardsworths e Keil 1997). No lado da produção alimentar, a liberalização do comércio é considerada por muitos académicos como uma desnacionalização da agricultura, tanto em termos institucionais como em termos de deslocalização do capital agroalimentar pelo desmantelamento de instituições e estruturas de regulação nacional destinadas à promoção de setores agrícolas (Ukfes 1993). Tal facto, conduziu a uma dependência cada vez maior das nações em relação ao abastecimento de produtos por multinacionais, colocando em risco as nações relativamente à *segurança e soberania* alimentares¹³. Estas empresas multinacionais são consideradas por van der Ploeg como “impérios alimentares” pelo fato de exercerem um poder monopolista em toda a cadeia de abastecimento alimentar (van der Ploeg 2010; 2008). É referido ainda pelo mesmo autor, o exemplo de algumas empresas (e.g. Monsanto) que são na atualidade responsáveis por dois terços do comércio mundial, com uma dimensão económica superior à da maior parte dos países do mundo e, como tal, atores decisivos no mercado financeiro. Face à monopolização alimentar, cuja expansão foi impulsionada pelo livre comércio e os acordos internacionais,

¹³ O regime da soberania alimentar foi impulsionado pela *Via Campesina* em 1996, Este contesta a mercantilização dos alimentos do regime cooperativista e neoliberal cujo acesso e produção alimentar intensiva é suportado por mecanismos de mercados, que criam desigualdades no abastecimento alimentar. Este movimento alimentar, propõe um modelo em que o acesso e segurança alimentar é garantido através da priorização da produção agrícola local e da proteção dos mercados locais contra os alimentos subsidiados, defendendo políticas que fomentam esse mercado a partir da compra/venda direta aos pequenos produtores pelos consumidores ou pelos serviços coletivos de restauração. São a favor igualmente de uma agricultura sustentável, com produção diversificada, sem utilização de OGM e com utilização mínima de *inputs* (e.g. fertilizantes químicos), e com a adoção apropriada da tecnologia, permitirá melhorar a segurança alimentar e promover a saúde ambiental (Wittman 2011)

são propostos sistemas agrícolas que colocam a prioridade no território local, que defendem a sustentabilidade da produção agro-alimentar (e.g. produção em agricultura biológica), e que estimulam o desenvolvimento rural. É o caso da União Europeia que considera que a criação de comunidades locais empresariais é importante para atingir objetivos sociais (como o emprego) e reduzir os impactos ambientais (através da compra de produtos locais).

Contudo as empresas locais sempre tiveram bastante dificuldade em aceder aos contratos públicos. Por exemplo, em relação aos produtos locais, de acordo com o princípio da não discriminação da legislação da União Europeia é ilegal utilizar o termo “local” nas especificações produtos. Além disso, alguns atores mais pequenos no mercado, percecionam a legislação como complicada, impedindo-os de participar nos processos dos concursos (Karjalainen e Kemppainen 2008). Por parte das entidades adjudicantes, estudos realizados na UE evidenciam que estas também sentiam essa dificuldade pelo que jogavam pelo seguro para evitar processos ilícitos (Morgan 2008; Schapper *et al.* 2006). Por exemplo, algumas entidades mostravam-se relutantes nas considerações em termos de impactos ambientais do transporte receando violar o princípio da livre circulação de mercadorias da UE. Uma das possibilidades de ultrapassar essa barreira contratual, seria a especificação do tipo de transporte e frequência de entregas permitidas, contudo é referido que a legalidade de toda uma série de outras ações permanece pouco clara (Thomson e Jackson 2007). Consequentemente, alguns autores defendem que a lei na UE sobre os contratos públicos, desenvolvida no sentido de abrir os mercados à concorrência pode estar realmente a inibir a competição e a inovação já que fornecedores maiores passaram a dominar vários mercados de serviços públicos (Knutsson e Thomasson 2014).

Mais recentemente na Europa, o atual pacote legislativo relativo à contratação pública pretende dar resposta a algumas das barreiras para a sustentabilidade impostas pelo Acordo sobre Contratos Públicos, permitindo o acesso das PME's às licitações através da possibilidade de contratação por lotes, pela simplificação da documentação, e o incentivo para que as entidades contratantes implementem considerações ambientais e sociais e aspetos de inovação no processo de contratação (Diretiva 2014/24/EU, a Diretiva 2014/25/EU e a Diretiva 2014/23/EU), abrindo uma janela de oportunidade para uma contratação mais sustentável.

Ingredientes para uma alimentação sustentável nas escolas

Os alimentos biológicos e a institucionalização de alimentos saudáveis

Como referido anteriormente, a introdução de produtos biológicos mediante compras públicas é uma das medidas que tem sido adoptada por parte de alguns municípios no sentido de tornar a alimentação nas escolas mais sustentável (Smith *et al.* 2016). É argumentado que esta medida permite não só aumentar a qualidade nutricional dos menus oferecidos mas apresenta-se também como uma oportunidade para informar e educar sobre a produção alimentar sustentável, nutrição, qualidade e cultura gastronómica nacional (Vittersø e Tangeland 2015; Mikkelsen 2006; Mikkola 2009). Por exemplo, estudos indicam que crianças que frequentam escolas que incluem alimentos biológicos nas suas ementas têm experiências mais positivas relativamente ao ambiente alimentar escolar e possuem uma maior preocupação relativa a alimentos e hábitos saudáveis (He *et al.* 2012). Em muitos países, considerando a escala do setor público da alimentação, a utilização de produtos biológicos na restauração pública pode ser um fator importante para o crescimento adicional no setor de produção em modo biológico, potenciando efeitos de *spillover* entre os domínios privado e público (Mørk *et al.* 2017). Por sua vez é também referido na literatura que o consumo de produtos biológicos pode viabilizar a redução dos custos da despesa pública na saúde (Morgan e Sonnino 2008).

Numa breve caracterização histórica, o conceito de *alimentos biológicos* foi desenvolvido como reação ao modelo de produção alimentar intensivo que ocorre especialmente a partir da década de 70 (Conford 2001; Fromartz 2007; Vogt 2007). Na Europa o movimento de agricultura biológica surge no início do século XX, mas é apenas nos anos 70 que assume maior relevo, impulsionado pelas manifestações ambientais e movimentações cívicas que espoletaram ainda no final da década de 60. Em 1972 foi criada a IFOAM - Federação Internacional dos Movimentos de Agricultura Biológica, que impulsionou a constituição de outras associações nacionais como a Agrobio - Associação Portuguesa de Agricultura Biológica (Truninger 2010). A nível comunitário, a agricultura biológica tem sido financiada desde a década 80 por alguns países; porém, a partir de 1994 todos os Estados Membros foram obrigados a apoiar financeiramente a conversão da agricultura convencional para a agricultura biológica (Padel e Lampkin 2007). De acordo com o Regulamento do Conselho da União Europeia, a produção biológica é “*um sistema global de gestão das explorações agrícolas e de produção de géneros alimentícios que combina as melhores práticas ambientais, um elevado nível de biodiversidade, a preservação dos*

recursos naturais, a aplicação de normas exigentes em matéria de bem estar dos animais e método de produção em sintonia com a preferência de certos consumidores por produtos obtidos utilizando substâncias e processos naturais.” (Regulamento (CE) n.º 834/2007 Do Conselho de 28 de junho de 2007: L 189/1) Algumas das práticas incluem a redução/eliminação de compostos químicos sintéticos, a rotação de culturas, adubos verdes e o controlo biológico.

Na Europa o desenvolvimento da agricultura biológica tem-se expandido em dois grandes blocos distintos com uma produção mais significativa nos países do Norte. Nos países do mediterrâneo, a aposta tem sido mais no apoio à produção tradicional de pequena escala de especialidades regionais. Tal reflete-se naquela que é a tendência geral de consumo de produtos biológicos, a qual é menor no Sul e Leste europeus (com exceção parcial da Itália) por comparação aos países do Norte (Thøgersen 2010). Também concretamente na Europa, a expansão deste modelo alternativo de produção relaciona-se com a sua história de regulamentação que o separou de outros modelos de agricultura sustentável existentes (e.g. regenerativa, permacultura, biodinâmica, agroecológica, natural, sintrópica, entre outras). Apesar das diferenças entre as normas de produção biológica entre os Estados-membros, a existência de uma regulamentação base comunitária possibilitou o alargamento e a relevância da agricultura biológica, e a garantia de normas básicas que todos tem que cumprir (Rigby e Cáceres 2001). Contudo, apesar da tendência crescente do setor, este representa menos de 1% do solo utilizado para a produção agrícola e menos de 5% do comércio alimentar na maioria dos países desenvolvidos (Willer e Lernoud 2015). Diversos estudos analisam as razões que levam os consumidores a optar pelos alimentos biológicos e que diretamente influenciam a evolução do mercado. As motivações para o consumo de alimentos biológicos radicam do facto destes serem produzidos sem pesticidas sintéticos, são entendidos como sendo melhores para o ambiente, mais saudáveis, de melhor qualidade e sabor. Pelo contrário, as principais razões para não se aderir mais a este consumo são o preço e a falta de disponibilidade ou acesso físico no mercado (Aertsens *et al.* 2011).

Na sociologia, a abordagem à agricultura em modo biológico tem alguma expressão nos teóricos clássicos¹⁴, mas é essencialmente a partir da década de 70 e início dos anos 80,

¹⁴ Na sociologia clássica podemos encontrar no trabalho de Marx uma primeira análise da importância de um modo alternativo de produção agrícola como resposta à agricultura capitalista. Foster (1999) observa que Marx foi um dos primeiros defensores da agricultura biológica, ao relatar os benefícios da utilização do estrume dos animais e dos resíduos dos humanos para fertilização dos solos, sugerindo que os resíduos humanos da cidade deveriam ser reciclados como fertilizante ao invés de poluírem os rios e os oceanos. Este aspeto é também enfatizado por Carson (1962). A autora defende que é possível a produção de alimentos sem recorrer a uma

que o interesse sociológico aumenta significativamente. Na atualidade, no debate científico as discussões sobre os alimentos biológicos abrangem questões diversas como a saúde, *convencionalização* da produção em modo biológico, e políticas de promoção do consumo de alimentos biológicos. Do ponto de vista **nutricional e de saúde**, alguns estudos investigam os potenciais efeitos do consumo de alimentos biológicos comparativamente aos convencionais (UE 2016). Segundo esses estudos, o consumo de alimentos biológicos tem um efeito benéfico na redução das alergias alimentares e a menor exposição a pesticidas implica menos riscos para a saúde (Brandt e Mølgaard 2001; Smith-Spangler *et al.* 2012; Weselak *et al.*, 2007). Contudo, ainda não há uma evidência clara destes benefícios em relação à saúde humana. Por exemplo, Dangour *et al.* (2010), numa meta-análise de 50 anos de dados estudados, não encontraram uma correlação estatisticamente relevante entre um maior consumo de alimentos biológicos e uma melhor saúde.

Por sua vez, o **debate à volta da *convencionalização*** da agricultura biológica desenvolve-se dentro dos estudos agroalimentares pela constatação da adoção de métodos e técnicas da agricultura convencional, em determinados projetos de agricultura biológica. Guthman (2008) analisou o caso da produção intensiva de alimentos biológicos na Califórnia, os quais estavam associados à privatização de recursos naturais e de espaços públicos e minimização de custos laborais. Como tal, esta reprodução de valores e ações políticas neoliberais, associados a produtos biológicos e locais, podem induzir a uma falta de justiça e democracia, submergindo aquilo que os deveria caracterizar em primeira instância. Um dos exemplos mencionados por Guthman (2008) é a iniciativa local escolar – o *Programa American Farm to School* – financiado por uma das maiores empresas de produtos biológicos nos Estados Unidos, pelo que defende que sistemas distantes não significa que são menos ecológicos e socialmente justos. Como afirmam também Padel *et al.* (2009), a prática atual nem sempre está em consonância com os princípios fundamentais da agricultura biológica como são os casos da reciclagem de nutrientes, da abordagem sistémica agro-ecológica e da proteção ambiental.

Por sua vez, posições críticas à hipótese de *convencionalização* da produção em modo biológico argumentam que apesar da especialização em algumas grandes propriedades, recorrendo a mecanização e estufas específicas, a maior parte dos agricultores continuam a apresentar uma forte orientação pró-ambiental (Best 2008).

massiva utilização de pesticidas, através do controle biológico de pragas, detalhando trabalhos que já estavam a ser desenvolvidos e que viriam a tornar-se mais tarde importantes técnicas da agricultura biológica.

Em relação às **políticas de promoção de consumo dos alimentos biológicos**, sociólogos e outros cientistas sociais, têm analisado de que forma estas têm sido (ou podem ser) mobilizadas e implementadas. O projeto de investigação iPOPY (*inovator Public Organic Food Procurement for Youth*) (2007-2010) analisou casos de introdução dos alimentos biológicos no setor público em cinco países europeus (Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Itália e Noruega) no sentido de identificar e recomendar estratégias e políticas eficientes para a implementação de alimentos biológicos, com o objetivo de contribuir para um aumento do seu consumo entre crianças e jovens. Um dos casos de destaque, em termos de quantidade de alimentos biológicos adquiridos, foi a Itália onde 40% dos alimentos escolares são biológicos. De acordo com os autores, a existência de regulamentos públicos, exigindo a introdução de alimentos biológicos ou outra forma de certificação (comércio local e justo), foram fundamentais para atingir este valor (Løes 2010).

Tabela 3.2. Recomendações para implementar/aumentar o consumo de produtos biológicos nas escolas de acordo com o iPOPY

- A introdução de alimentos biológicos nas refeições da escola pública não é feita por uma substituição simples do produto. É necessário abordar também questões legais, custos, questões estruturais, de abastecimento, sociais, etc.
 - A incorporação bem-sucedida de alimentos biológicos deve ser cuidadosamente sincronizada com outras agendas locais (como a dos municípios), regionais, e ao nível estadual. Também as condições e políticas europeias devem ser levadas em consideração;
 - Deve ser desenvolvida uma "abordagem global": os currículos das escolas devem ser considerados para incorporar alimentos biológicos nas abordagens que procuram coerência no que se refere às políticas e práticas da escola;
 - O estabelecimento de um processo de transição adaptado às redes relevantes de atores sociais é crucial para um processo de incorporação bem sucedido. Por exemplo, os decisores de topo podem facilitar o processo eliminando barreiras (económicas, formais, legais, burocráticas, etc.)
 - O envolvimento dos grupos mais relevantes nas escolas (alunos, pais, funcionários da escola, pessoal administrativo municipal) nas fases mais importantes do desenvolvimento e operacionalização do sistema escolar de refeições com produtos biológicos pode ter um efeito positivo e proativo.
 - A regulamentação sistemática e a avaliação da implementação também deve ser cuidadosamente planeada neste esforço, utilizando instrumentos construtivos relevantes para apoiar o progresso da implementação e a construção do compromisso.
 - As agendas externas da escola podem ser um apoio importante na tarefa de incorporação dos alimentos biológicos. Por exemplo, parcerias com produtores biológicos locais, podem apoiar incorporações culturais, sociais e outras inclusivas.
-

Fonte: Løes, A-K. 2010. "Innovative Public Organic food Procurement for Youth (iPOPY) - Final Report". Bioforsk Organic Food and Farming

Ainda autores como Morgan e Morley (2002) analisando o caso do Reino Unido, argumentam que para além dos benefícios ambientais e de saúde, a aquisição de produtos biológicos oferece benefícios para o setor agrícola, criando possibilidades também para os produtores locais. Isto porque este setor permanece ainda relativamente fragmentado, em comparação com a sua contrapartida convencional implicando a existência de menos concorrência de empresas remotas e de grande dimensão (Morgan e Morley, 2002).

Contudo, autores como Løes e Nölting (2009) e Mikkola *et al.* (2009), argumentam que uma decisão política que estabeleça metas para o consumo de alimentos biológicos tanto a nível nacional como local não são suficientes para garantir o aumento do consumo de alimentos biológicos. Nas escolas, alguns fatores como a disponibilidade de produtos, preço e o consumo por parte das crianças e dos jovens poderão criar resistência à sua inclusão. O maior orçamento poderá exigir a compra de alimentos biológicos cuja aquisição é assumida como um investimento na saúde ou no ambiente e uma aposta na educação das crianças e jovens.

Re-localização do sistema alimentar: produtos locais e cadeias alimentares curtas

O fornecimento de refeições escolares com produtos locais é uma das recomendações da OMS. Concretamente na “Estratégia Global para a Alimentação, Atividade Física e Saúde” é referido que *“as escolas devem considerar, juntamente com os pais e autoridades responsáveis, a contratualização de produtores locais para fornecer os almoços escolares, a fim de garantir um mercado local de alimentos.”* (2004:42 tradução própria)¹⁵

Apesar de amplamente discutidos na literatura, não há uma definição universal sobre o que são alimentos locais (Defra 2003; Ericksen 2013). Isto porque os espaços geográficos são variáveis e as suas características são percecionadas de forma distinta. Este conceito é referido como sendo socialmente construído e situado num determinado contexto. Por exemplo, os produtos locais podem ser vistos como aqueles que são produzidos na localidade ou região onde se vive, ou podem, numa escala mais ampla, abranger o contexto nacional. A conceção de local é também variável entre produtores e consumidores nos temas de frescura, sabor e qualidade (Selfa e Quazi 2005).

Nos estudos agroalimentares, essencialmente a partir da década de 90, em consonância com as novas mobilizações sociais, multiplicaram-se os debates relacionados com esta nova prática alternativa alimentar em torno de temas como a globalização vs localismo, convencional vs alternativo, quilómetros alimentares, qualidade alimentar, desenvolvimento rural, relação de proximidade, segurança e soberania alimentares.

Alguns autores argumentam que os produtos locais representam uma reação à **globalização** do sistema alimentar através da relocalização da produção e da distribuição. McMichael (2009) argumenta que “à medida que aumentam os quilómetros alimentares aumenta o custo dos alimentos, a produção em massa é cada vez mais padronizada e

¹⁵ No original: “Schools should consider, together with parents and responsible authorities, issuing contracts for school lunches to local food growers in order to ensure a local market for healthy foods.”

processada, pelo que expressões como movimentos de soberania alimentar, *slow food*, e pequenos agricultores expandem a sua base social com base na democracia, ecologia e qualidade” (McMichael 2009: 142, tradução própria¹⁶). Ainda de acordo com Friedmann (1995) estes contra movimentos, inspirados por visões sociais alternativas a um sistema alimentar dependente de combustíveis fósseis, apresentam-se como uma oposição à liberalização agrícola legitimada pela OMC. Nesta perspetiva os produtos locais são vistos como uma solução para as externalidades negativas associadas ao processo de globalização e industrialização dos sistemas alimentares como a desflorestação, uso do solo, perda de biodiversidade, insegurança alimentar e perda de identidade cultural e de conhecimento tradicional.

Outros académicos questionam até que ponto o significado de ‘local’ desafia a hegemonia do sistema globalizado, uma vez que a ‘alternativa’ pode incluir muitas formas diferentes de agricultura não se cingindo apenas aos sistemas ‘locais’ (Winter 2003). Por outro lado, é referido que os produtos locais nem sempre têm um menor impacto ambiental em relação aos produtos que circulam em cadeias longas (Edwards-Jones *et al.* 2008; Pretty *et al.* 2005). Autores como Du Puis (2006) e Born Purcell (2006) argumentam a necessidade de precaução na afirmação dos sistemas alimentares locais serem inerentemente mais sustentáveis. Os autores defendem que a escala não possui qualidades intrínsecas mas que é socialmente construída e que as dimensões éticas e ambientais nem sempre são atribuídas à escala na qual operam. Muitas das críticas à proposta da relocalização surgem não como uma negação da poderosa força contra a globalização, mas sim fazer do localismo, como refere DuPuis e Goodman (2005: 364)¹⁷ “*um efetivo movimento social de resistência ao globalismo e não um meio para as elites locais criarem territórios protetores para eles mesmos*”. Isto é, evitando-se assim o localismo defensivo (Hinrichs, 2003; Winter, 2003). De acordo com os autores, exige um afastamento da assunção que um alimento local é intrinsecamente mais justo, para direcionar o debate de como os sistemas locais podem contrariar o globalismo alimentar.

Numa noutra perspetiva, para Mardsen *et al.* (2000) a importância do local não é tanto o número de vezes que um alimento é manipulado ou a distância que percorre, mas o facto do produto chegar ao consumidor “incorporado” de informação (“*embedded*”) a qual é impressa

¹⁶ No original: “as ‘food miles’ add to rising food costs, and mass production runs standardise and process foods, movements such as Food Sovereignty, Slow Food, Community Supported Agriculture, and small-scale organic producers expand their social base on the grounds of democracy, ecology and quality”.

¹⁷ No original: “an effective social movement of resistance to globalism rather than a way for local elites to create protective territories for themselves.”

no produto ou comunicada diretamente ao consumidor. Esta informação “*permite que o consumidor estabeleça conexões e associações de confiança com o lugar/espço de produção, e potencialmente com valores das pessoas envolvidas e os métodos de produção empregues*” (2000: 425 tradução própria¹⁸). Esta aproximação do consumidor ao produtor é designada na literatura por “*cadeias alimentares curtas*” (Short Food Supply Chains ou SFSCs).

Um dos aspetos fundamentais salientado é que as cadeias alimentares curtas permitem re-socializar e re-espacializar os alimentos possibilitando o consumidor realizar novos julgamentos com base no conhecimento, experiência e percepção. Mardsen *et al.* (2000) e posteriormente Renting *et al.* (2003) identificam três tipos de cadeias curtas. O fornecimento de alimentos no setor público é incorporado na designada rede de *proximidade espacial* em que os alimentos são produzidos e comercializados em determinada região e os consumidores têm conhecimento do local onde são produzidos, e na rede *espacialmente estendida* quando a informação sobre o local e os processos de produção são comunicados aos consumidores (que estão fora da região de produção e que talvez não tenham experiência pessoal nessa região) através de certificações como a Denominação de Origem Protegida (DOP), Indicação Geográfica Protegida (IGP) ou a Especialidade Tradicional Garantida (ETG). De acordo com Morgan e Morley (2002), a compra de especialidades locais ou regionais é uma maneira direta de favorecer cadeias alimentares mais sustentáveis. Os produtos definidos na legislação europeia como os DOP, IGP ou ETG são registados como exclusivos de determinada região e como tal não podem ser produzidos por operadores que não cumpram com os cadernos de encargos desses produtos regionais. O objetivo destas designações é proteger os produtos tradicionais da concorrência, que através de imitações baratas assumem o mesmo nome que o original (Kurzer e Cooper 2007; Morgan e Morley 2002).

As **potencialidades nutricionais e socioeconómicas** da inclusão de critérios ambientais e sociais na contratação pública para estimular sistemas alimentares locais e cadeias curtas tem chamado a atenção de vários autores. Em relação às questões nutricionais, existem estudos que associam características como a frescura, sabor, qualidade, rastreabilidade e um maior valor nutricional, a produtos locais uma vez que implicam um menor tempo entre a colheita e o consumo que, de outro modo, poderiam levar à perda de alguns nutrientes (e.g., vitamina C) (DeLind 2006).

¹⁸No original: “In this, which enables the consumer to confidently make connections and associations with the place/space of production, and, potentially, the values of the people involved and the production methods employed.”

Já nas potencialidades sócio-económicas, os produtos locais estão essencialmente associados à criação de oportunidades para as PME's ao funcionarem como forma de revitalização económica e social do meio rural, pela criação de emprego e mobilização de recursos locais, regenerando áreas de produção e mercados. Ainda de acordo com Sonnino (2009a), o local potencia uma redução da dependência em relação ao exterior e, como tal, a soberania alimentar. O 'local' é visto como a escala apropriada para o desenvolvimento sustentável numa perspetiva de autossuficiência das cidades (Sonnino 2009a). Por exemplo, no Brasil no ano de 2009, uma nova lei de refeições escolares determinou que 30% dos produtos destinados às refeições escolares tinham que ser adquiridos diretamente de Agricultura Familiar através de um processo próprio de licitação. Caso os produtos fossem também biológicos o preço poderia ter um suplemento de 30% (art. 14.º a Lei federal 11.947, de 16 de junho de 2009). Para a concretização desta medida, a política pública brasileira introduziu um novo processo de aquisição, designado de "Chamada Pública" em vez do processo de contratação comumente utilizado (Balem, Schneider e Fialho 2015). Na Bolívia essa percentagem de participação de pequenos produtores na contratação pública foi regulamentada para um valor de 40%, contudo o fornecimento às instituições públicas continua a ser limitado (Mercado *et al.* 2016).

Em termos de operacionalização para a aquisição de produtos locais, na literatura são evidenciados dois tipos por parte dos municípios: (1) **definição de critérios de qualidade** e (2) **tipo de procedimento de contratação**. Em relação ao primeiro, são definidas especificações técnicas que caracterizam os produtos locais como *frescura* e *sazonalidade*. Por exemplo, o município de Roma para garantir a frescura dos alimentos associada a uma maior qualidade das refeições, para o período de contratação 2007-2013 exigiu que os alimentos fornecidos nas escolas não poderiam ter tido um período de colheita superior a três dias (Morgan e Sonnino 2008; Sonnino 2009b).

No que se refere ao procedimento de contratação duas opções são consideradas (1) *divisão por lotes dos tipos de produtos* alimentares a adquirir (e.g. carne, peixe, legumes, verduras) e (2) *divisão por lotes do número de refeições fornecidas*.

Em relação à primeira opção, a contratação separada dos produtos a adquirir por tipologia, reduz a volumetria e tipos de produtos a oferecer, permitindo que pequenas e médias empresas possam concorrer ao ganharem capacidade de resposta. No caso da outra opção - *divisão por lotes do número de refeições fornecidas* - ocorre também a redução da contratação de refeições, da qual é exemplo o município de Roma. Concretamente a estratégia consistiu em dividir o município em 11 lotes em que um lote pode incluir entre 2,9 a 4,3

milhões de refeições por ano. As empresas podem concorrer a mais do que um lote, contudo não podem ser contratadas para fornecer mais que dois lotes (Liquore 2012).

A redução da quantidade de produtos alimentares ou refeições a contratar permite que pequenas e médias empresas locais possam concorrer. Um dos mecanismos utilizados é a preferência do ajuste direto como procedimento de contratação, em que os fornecedores são convidados a participar no concurso. Um dos casos indicados na literatura é apresentado por Lehtinen (2012) que estudou o fornecimento de batatas locais para as escolas em Oulu, no norte da Finlândia. Para além das batatas, outros vegetais são adquiridos em produtores locais através do ajuste direto sendo que a informação do procedimento de contratação é disponibilizada nos meios de comunicação locais. Do mesmo modo, a configuração por lotes foi também uma das estratégias utilizadas pelo município de East Ayrshire na Escócia que através da reconfiguração de escala de contratação permitiu que PME's pudessem concorrer aos concursos. Este modelo permite a competitividade empresarial e o desenvolvimento local aumentando a probabilidade de fornecedores locais poderem fornecer essas empresas de restauração.

Algumas das **dificuldades** encontradas nos produtores para o cumprimento de requisitos dos cadernos de encargos são: a disponibilidade de produto e a falta de conhecimentos para concorrer (Thomson e Jackson 2007). Por outro lado, pequenos agricultores às vezes não conseguem manter uma oferta regular, especialmente quando não estão organizados em cooperativas. Ainda nas instituições, por vezes não há instalações de armazenamento suficientes, nem cozinhas escolares disponíveis para processar produtos frescos (Sonnino *et al.* 2014)

Modificação da dieta alimentar - o vegetarianismo e os “dias sem carne”

Uma dieta sustentável tem também associada uma redução do consumo de proteína animal e o aumento da ingestão de proteína de origem vegetal. Em alguns países europeus, a opção por refeições vegetarianas já faz parte das políticas alimentares nas escolas.

O vegetarianismo é um fenómeno que está a ganhar cada vez mais escala nas sociedades ocidentais, com milhões de indivíduos a aderirem a este regime alimentar. Dentro da opção por uma dieta vegetariana, existem distintos graus do que é possível ou não consumir. Como tal tem um amplo espectro de escolhas: os vegetarianos, os lacto-ovo-vegetarianos, os lacto-vegetarianos, ovo-vegetarianos, os veganos, e os veganos crudívoros. Com raízes históricas e culturais documentadas desde a civilização grega, o termo “vegetarianismo” foi oficializado em 1847 no Reino Unido com a criação da Associação

Vegetariana Britânica. Este acontecimento impulsionou a criação da Convenção Vegetariana Americana (1850) e da Associação Vegetariana Alemã (1867). Em Portugal, a divulgação do vegetarianismo remonta meio século mais tarde, já no início do século XX.

Nas ciências sociais, relativamente ao vegetarianismo uma das questões analisadas refere-se às **motivações que levam os indivíduos a consumir carne**, sendo objeto de distintas posições. Beardsworth e Keil (1997) expõem duas visões que explicam o padrão de consumo de carne: uma defende que resulta da conotação nutricional subjacente – a carne apresenta-se como um pacote nutricional proteico essencial na dieta humana; a outra visão explora a dimensão cultural do consumo da carne, colocando o aspeto nutricional para segundo plano. Numa perspetiva nutricional é defendido que nas crianças e jovens, dependendo da idade, a quantidade de proteína diária necessária pode variar entre 1.31 a 0.83 g/ por peso corporal por dia (EFSA 2017).

Do **ponto de vista cultural** o consumo da quantidade e do tipo de carne é variável nas civilizações (e.g., o consumo da carne de porco fazia parte da dieta das civilizações grega e romana, e foi só no século XV introduzido em África e, mais recentemente, nos países asiáticos). Alguns tipos de carnes são proibidos por motivos religiosos, como o caso do judaísmo e islamismo em que não é permitido o consumo de carne de porco; ou como na Índia, em que a vaca é considerada um animal sagrado. Nas sociedades ocidentais, o consumo de carne é restringido a determinadas espécies, sendo condenável do ponto de vista moral/cultural comer determinados tipos de carnes: comer carne de cão é tabu na Europa, ao passo que a carne de cão faz parte da cultura alimentar de países como a Polinésia e a China. A associação simbólica do consumo de alimentos em termos de poder, status e gosto é posicionada por Twing (1979) de forma hierárquica, com o domínio da carne e do peixe localizados no topo da pirâmide, seguida dos ovos e derivados de leite e, na base, as frutas, legumes, raízes e folhas de vegetais.

Na sociedade moderna, o aumento do número de vegetarianos está associado a transformações fundamentais de valores e ética. A opção por um regime vegetariano, tem na análise sociológica contemporânea, várias conotações associadas às questões de saúde, aversão pelo sofrimento animal e preocupação pelos impactos ambientais da indústria agropecuária, os quais são significativamente superiores quando comparados à produção de alimentos vegetais (Beardsworth e Keil 1997).

Na **questão de saúde** é argumentado, por um lado, que as dietas não vegetarianas podem ter elementos patogénicos podendo afetar a saúde humana; por outro são vistas como nutricionalmente mais deficientes pelo excesso de refinamento e processamento. Outro

argumento que emerge no discurso vegetariano refere-se aos aspetos fisiológicos (e.g., dental e digestivo) dos humanos, que são característicos de uma dieta carnívora e como tal o consumo de carne é visto como deletério em vez de benéfico. Por sua vez, o excesso do consumo de carne vermelha está cada vez mais associado ao desenvolvimento de determinadas doenças, como as cardiovasculares e cancerígenas (Lippi *et al.* 2016). Por contraste, a crítica feita às dietas vegetarianas passa pelo desequilíbrio nutricional, isto é, é vista com sendo incompleta uma vez que não fornece os nutrientes necessários ao organismo, em particular a vitamina B12 que não é encontrada nos vegetais (Beardsworth e Keil 1997). O uso de suplementos B12 são uma das opções para quem segue uma dieta estritamente vegana.

Os **benefícios de uma dieta vegetariana** são cada vez mais assumidos pelas ciências da nutrição. A posição da Academia Americana de Nutrição e Dietética, a maior organização representativa na área afirmou em 2016 que *“as dietas vegetarianas podem fornecer benefícios à saúde na prevenção e tratamento de determinadas doenças, incluindo aterosclerose, diabetes tipo 2, hipertensão e obesidade. Dietas vegetarianas bem planeadas, as quais podem incluir alimentos fortificados ou suplementos, cumprem as recomendações atuais de nutrientes e são apropriadas para todas as etapas do ciclo de vida, incluindo gravidez, lactação, infância e adolescência”* (Melina *et al.* 2016, 801 tradução própria¹⁹). Em Portugal, a Associação Portuguesa dos Nutricionistas afirmou no guia de 2013 sobre a alimentação infantil: *“Uma alimentação vegetariana ou vegan, quando bem planeada e completa é adequada em qualquer fase da vida, desde o nascimento até à idade adulta, incluindo a gravidez a lactação. Este tipo de alimentação é capaz de fornecer todos os nutrientes que o seu filho necessita para crescer saudável”* (Ávila 2013, 8).

Em **termos ambientais**, a produção de carne industrializada implica um consumo elevado de cereais, exigindo extensas áreas agrícolas, pelo que particular atenção tem sido dada à destruição de florestas húmidas para o cultivo de cereais para fornecer a indústria agropecuária. A produção industrializada de carne é vista como um uso extravagante e injustificado de recursos naturais.

Ainda diversos cientistas argumentam a necessidade de **reduzir substancialmente a produção de carne animal**, sendo tal considerado fundamental para reverter as alterações climáticas (Raphaely e Marinova 2016). A redução do consumo de carne é sustentada também por **razões éticas**, com uma preocupação crescente pelos direitos dos animais. Para Fiddes

¹⁹ “(...) vegetarian diets can provide health benefits in the prevention and treatment of certain health conditions, including atherosclerosis, type 2 diabetes, hypertension, and obesity. Well-designed vegetarian diets that may include fortified foods or supplements meet current nutrient recommendations and are appropriate for all stages of the life cycle, including pregnancy, lactation, infancy, childhood, and adolescence.”

(1997) o consumo de carne poderá ter no futuro conotações sociais negativas igualável a comportamentos viciantes como o consumo de drogas ou de tabaco. Como assinala Fiddes (1997, 233 tradução própria²⁰): *“Uma vez que a voracidade carnívora tem sido associada a um Símbolo Natural pelo qual expressamos a busca de domínio da nossa sociedade, o status decrescente deste alimento pode ser sintomático com a queda de tais ideais desatualizados. Se assim for, a reputação turbulenta da carne em declínio, no advento do terceiro milénio, pode ser um presságio da evolução de novos valores.”*

Contudo, como sugerem Graça *et al.* (2015) a mudança de um padrão de consumo de carne nem sempre é efetivada pela mera exposição a informações sobre os impactos dos padrões atuais de produção e de consumo, principalmente daqueles consumidores com um padrão de consumo em que há uma adicção à carne. Em vez disso, Rothgerber (2014) argumenta mesmo que determinadas iniciativas (e.g. apresentação de argumentos pró-vegetarianismo) para promover a redução do consumo de carne, podem efetivamente aumentar o seu consumo por acionar comportamentos defensivos. Vinnari e Vinnari (2013) apontam outro tipo de abordagens mais indiretas, como por exemplo tornar as refeições vegetarianas mais acessíveis (e.g. nos refeitórios públicos). Como destacam os autores, estas opções de governança devem ser perspectivadas e implementadas a curto, médio e longo prazo. Isto porque os hábitos alimentares são uma parte importante da nossa identidade e como tal, qualquer mudança a grande escala demorará muito tempo.

Ainda de referir que o vegetarianismo enquanto opção de dieta tem uma variedade de opções disponíveis (e.g., múltiplas variantes da soja como fonte proteica) para fazer face ao consumo de produção intensiva animal. É argumentado que este ponto pode ser paradoxal, uma vez que a retórica do vegetarianismo enfatiza a ideia de mudança do sistema convencional, e que poderá não estar a ser incorporado na prática. Contudo essa tendência é, neste momento, imprevisível e envolta em controvérsia, sendo necessário um aprofundamento analítico do fenómeno vegetariano contemporâneo no seu contexto sociológico e histórico (Beardsworth e Keil, 1997).

Por sua vez, nas escolas alguns estudos documentam de que forma as refeições vegetarianas têm sido integradas num planeamento para uma alimentação saudável e sustentável. Damos o exemplo da Suécia, onde existe diariamente um menu vegetariano, para além dos pratos de carne ou de peixe. Também foi reduzida a capitação diária de proteína

²⁰ No original: “Since ‘carnivoracity’ has long been a Natural Symbol by which we have expressed our society’s quest for dominance, the food’s diminishing status could well be symptomatic of the wane of outdated ideals. If so, the turbulently declining reputation of meat, at the advent of the third millenium, may be a harbinger of the evolution of new values.”

animal, sendo compensada por proteína vegetal. Estas opções resultam de um dos objetivos políticos de redução do consumo de carne por motivos de saúde e pela constatação dos impactos ambientais associados à produção de carne (Barling *et al* 2013). Neste caso, uma das barreiras que têm sido apontadas à introdução de refeições vegetarianas é a resistência manifestada por parte de alguns pais e alunos (Andersson *et al.* 2016; Chandler *et al.* 2015).

O problema do desperdício alimentar

Diariamente nas escolas são servidas milhares de refeições, produzindo-se toneladas de desperdício como resultado de um conjunto de processos ao longo de toda a cadeia alimentar. Na última década, face à constatação do aumento significativo de desperdício alimentar, diversos autores começaram a argumentar a necessidade de investigar as implicações sociais e ambientais destes resíduos, incorporando a sustentabilidade, responsabilidade corporativa e cidadania ambiental como princípios orientadores (Townend e Vallini, 2008; Tudor *et al.*, 2008). Em 2011, o relatório da FAO alerta que um terço dos alimentos são desperdiçados ao longo de toda a cadeia alimentar, correspondendo a cerca de 1.3 mil milhões de toneladas por ano a nível mundial (Gustavsson *et al.*, 2011). Na Europa, em 2006, o desperdício alimentar foi cerca de 89 milhões de toneladas, resultante de quatro setores: produção (39%), comércio (5%), serviços de alimentação e restauração (11%) e doméstico (42%) (Bio Intelligence Service 2011, 11-13).

Para a redução e gestão dos resíduos existem três possíveis abordagens: *prevenção*, reduzindo o excedente na fonte; *recuperação* pela redistribuição social e *reciclagem* através da sua recondução para a alimentação de animais, produção de bio-energia ou fertilizantes, transformando alimentos pré e pós consumados em energia e matéria. De acordo com Mourad (2016) estas possíveis estratégias competem entre si baseadas em interesses ambientais, sociais e económicos. Sob este argumento diversos atores têm distintas posições em relação ao sistema alimentar, desenvolvendo soluções concorrentes, pelo que não se atingem soluções “win-win” para todos os atores e escalas. Para aquele autor, uma mudança holística no lado da prevenção de excedentes é a solução mais ambientalmente sustentável, na qual a educação configura-se como fundamental para esse propósito.

Uma das razões apontadas para a quantidade significativa de desperdício alimentar, refere-se ao fato de que os decisores políticos que estão implicados na sua gestão estão mais focados no que ocorre no final da cadeia alimentar, quando na realidade o **desperdício surge substancialmente ao longo de toda a linha processual**: desde a produção, passando pela distribuição, processamento e finalmente o consumo (Evans *et al.* 2013).

Também na análise sociológica, o enfoque tem sido no final do sistema, ou seja, o desperdício produzido na etapa de consumo e na gestão dos resíduos orgânicos (Evans 2014). Em contexto nacional destaca-se uma exceção, concretamente o estudo PERDA - Projeto de Estudo e Reflexão sobre o Desperdício Alimentar (Batista *et al.* 2012). Este tinha dois objetivos principais: saber quanto e porque se desperdiça em Portugal.

Também menos atenção tem sido dada às razões que conduzem ao desperdício alimentar. Autores defendem que o processo de modernização e higienização das sociedades contemporâneas, sobretudo em espaços urbanos, trouxe consigo uma crescente desconexão dos indivíduos com os resíduos alimentares os quais são conduzidos para distintos sistemas de gestão (e.g. aterro, central de aproveitamento energético). No passado essas conexões eram mais visíveis quando os restos alimentares eram utilizados como fertilizante ou para o consumo de animais domésticos.

Existindo estas distintas formas de valorização, O'Brien (2013, 206-208) considera que o lixo é uma construção imaginária, uma vez que pode representar resíduos para determinados agentes (e.g. empresa de restauração) mas capital potencial para outros quando utilizados para produção de energia e matéria ganhando novo valor e finalidade. Como tal, para este autor os estudos sociológicos devem concentrar-se mais nas práticas das instituições, nas inovações e nas relações que emergem para governar o desperdício e a transformação do seu valor. Para O'Brien (2013) tal como existem as regulamentações que definem os materiais, setores e processos industriais que envolvem a exploração dos resíduos retirando deles valor, simultaneamente existem também aquelas que definem e aplicam as exclusões, demarcações e barreiras passíveis de interferir na gestão dos excedentes. Uma das **barreiras que persiste por parte das entidades potencialmente doadoras** é a preocupação em relação à marca, por eventuais problemas (e.g. intoxicação alimentar) que possam decorrer do acondicionamento indevido após a cedência da refeição. Ao nível político, determinadas regulamentações têm conseguido contrariar essa resistência. Por exemplo, nos Estados Unidos, na Califórnia foi aprovada a “Good Samaritan Food Donation Law” que isenta de responsabilidade as entidades doadoras por potenciais danos que as refeições cedidas possam ocasionar (Morenoff 2002). Também na Europa, damos o exemplo da Itália, que em julho de 2003 é aprovada a Lei Italiana 155 - Regulamento da distribuição de géneros alimentícios para fins sociais, também designada de “Lei Samaritana” que simplifica as regras relativas à recuperação de géneros alimentícios para organizações sociais, provenientes de cantinas escolares e empresas de todo o país (Falasconi *et al.* 2015). Importantes mobilizações pela sociedade civil tem também contribuído para que excedentes que ainda preservam as suas

características nutricionais entrem de novo na cadeia, que de outra forma seriam desperdiçados. Em Portugal, associações como a DariAcordar ou a Refood criam meios logísticos e humanos que asseguram a recolha de refeições sobrantas, reencaminhando-as para fins sociais.

Em relação ao setor público, os estudos que abordam o desperdício alimentar são pouco expressivos os quais incidem essencialmente nas escolas e hospitais (Sonnino e MacWilliam 2011). Na restauração pública, o desperdício alimentar pode resultar de várias situações: perdas no *armazenamento*, na *preparação* de refeições e no *consumo* (as sobras - as refeições que não são servidas –; e os restos - os quais se referem aos alimentos não consumidos que ficam nos pratos) (Engstrom e Carlsson-Kanyama, 2011).

Concretamente no caso das escolas, há um enfoque na análise quantitativa de desperdício produzido constatando-se que é menor nos jardins de infância. Uma das razões apontadas é a existência de um maior tempo para as refeições e uma menor resistência por parte das crianças mais jovens ao consumo da refeições. Apesar de tudo há um elevado desperdício de determinado tipo de alimentos, como é o caso dos vegetais (Saccares *et al.* 2013; Byker *et al.* 2014). Poucos estudos têm investigado o desperdício alimentar olhando para as conexões entre as distintas etapas do sistema alimentar nas quais são produzidos (Sonnino e MacWilliam 2011). A compreensão do contexto onde os alimentos são desperdiçados pode dar-nos informação crucial sobre as relações sinérgicas (ou falta delas), existentes entre as distintas fases e, se for o caso, como potenciar a redução do desperdício (Garnett 2008).

Nas escolas, as razões da origem do desperdício alimentar, segundo o relatório WRAP - Waste & Resources Action Programme (2011) relativo ao contexto inglês, abrangem essencialmente três dimensões: *operacional* (relativa às políticas dos fornecedores das refeições escolares e do funcionamento do sistema escolar); *situacional* (relacionada com questões mais amplas que não estão diretamente ligadas aos alimentos, mas sim com determinados contextos como um almoço apressado ou o ambiente da cantina) e *comportamental* (relacionada com as escolhas e preferências individuais). Relativamente às *razões operacionais*, para as refeições que não são consumidas nas escolas, diversos fatores foram apontados no relatório WRAP, nomeadamente: (1) ausência de informação relativa ao número concreto de refeições a servir (sobretudo no caso das escolas secundárias) e como tal as refeições são confeccionadas sob estimativas; (2) falta de flexibilidade para adaptar os menus planeados de uma forma central às preferências individuais dos alunos; (3) nas escolas primárias, os refeitórios dispõem mais que uma opção de refeição de forma a garantir que os

alunos possam ter uma refeição sob a sua escolha conduzindo a um aumento de refeições não consumidas; e (4) oportunidades limitadas para reutilizar as refeições não servidas. No caso de alimentos desperdiçados de refeições servidas mas não consumidas, as razões operacionais resultam das porções das refeições com uma dimensão inflexível; combinações fixas de alimentos (e.g., alunos tem uma sobremesa no menu, querendo ou não); os alunos no final da fila podem já não ter a opção de refeição da sua escolha e podem ser servidos com alimentos que não gostam tanto.

Silvennoinen *et al.* (2015) propõem alguns mecanismos para a redução das sobras nas escolas como: a disponibilização de tempo suficiente para os alunos ingerirem as refeições; educar formas inovadoras de alimentação e sustentabilidade; e sistemas de redistribuição comunitárias de refeições sobrantes. A importância do papel dos colaboradores do serviço de restauração é também enfatizada por Heikkilä *et al.* (2016), concretamente na capacitação, na elaboração de receitas e menus, e no planeamento e gestão das porções para uma redução do desperdício.

Por sua vez, os plásticos associados aos alimentos são também objeto da análise sociológica porque, por um lado, moldaram as práticas sociais à volta dos alimentos e, por outro, representam um enorme problema ambiental. Se, aquando da sua criação, no início do século XX, o plástico funcionou como dispositivo de mercado, estimulando a criação e ampliação de mercados de distribuição e consumo alimentar, prestando benefícios em termos de acondicionamento para transporte e refrigeração (e.g. devido às suas características físicas) aumentando o tempo de vida dos alimentos, atualmente apresentam-se como um grave problema da sociedade moderna (Hawkins 2013). Nas organizações, concretamente nos serviços de fornecimento alimentar nas escolas, os plásticos mais representativos podem ser encontrados nas embalagens ou no acondicionamento de alimentos (e.g. nos congelados, pão). Os plásticos representam atualmente um desafio na governança, convertendo as embalagens em objeto de processos políticos e deliberações com novas formas de participação e envolvimento político (e.g. programas da reciclagem). O plástico tornou-se, nas palavras de Hawkins (2013, 81 tradução própria²¹) “*num assunto político: por ser um material que faz parte da organização diária de distintas formas de participação política*”.

²¹ No original: “ (...) political matter: of a material that has become implicated in the organization of everyday forms of political participation.”

A educação alimentar holística

Para além dos critérios analisados anteriormente que podem propiciar aquisições públicas mais sustentáveis, nas escolas é chamada especial atenção à Educação Alimentar. O enfoque nas escolas relativamente à abordagem educativa tem sido no consumo, mediante o desenvolvimento de atividades relacionadas com a escolha de alimentos saudáveis e saúde e na dinamização de hortas alimentares (dentro de programas de Educação Ambiental por associação temática a áreas como Ciências e Ambiente) (Blair 2009; Graham *et al.* 2005) e outras, menos frequentes, como a preparação dos alimentos e a aprendizagem de técnicas de culinária. Como tal, a Educação Alimentar propriamente dita tem sido conetada à nutrição e saúde, enquanto que à Educação Ambiental²² tem sido depositada a confiança necessária para tratar os temas relacionados com a produção dos alimentos e outras questões ambientais. Esta pode estar integrada em programas curriculares, operacionalizada mediante programas de abordagem interdisciplinar ou atividades extracurriculares. Por exemplo na Europa, o programa Eco-Escolas implementado desde a década de 90 em mais de 30 países tem disseminado um movimento de escolas verdes, reconhecidas por implementar medidas ambientais (e.g. redução do consumo de água, implementação de hortas) no espaço escolar.

Contudo, apesar do investimento na educação alimentar, face aos dados preocupantes de saúde nas crianças e jovens discutidos anteriormente é argumentada a necessidade das políticas alimentares abordarem a alimentação em toda a sua complexidade. Isto porque o consumo e preferência por determinados alimentos pelas crianças e jovens resulta de um conjunto de fatores (predisposição genética, contexto cultural e familiar, espaços por onde circulam, marketing, atratividade das refeições, sabor dos alimentos), pelo que é defendida a necessidade de uma abordagem global da alimentação nas escolas, designada na literatura por “*whole school approach*” (Morgan e Sonnino 2008).

Aqui é defendido que deve ser considerando todo o sistema alimentar, desde a produção até ao consumo (também reafirmado por Løes *et al.* 2009). Nesse sentido é relevante conhecer, não apenas o que se ingere, mas tudo o que está subjacente, desde as

²² Historicamente, desde a década de 70 que a Educação Ambiental integra políticas internacionais e programas de implementação. A nível internacional, na Conferência de Estocolmo (1972), é recomendada a criação de um Programa Internacional de Educação Ambiental com uma abordagem interdisciplinar e envolvendo distintos contextos e abrangendo distintas faixas etárias. (Recomendação n.º 96 UN 1973: 23). Mas foi essencialmente a partir da Rio-92 com a Agenda 21, e particularmente a partir da Rio+10, com o Plano de Implementação de Joanesburgo que as Nações Unidas passaram a reforçar a importância de uma “Educação para o Desenvolvimento Sustentável”. Um dos debates no âmbito da Sociologia do Ambiente, refere-se à substituição da Educação Ambiental pela Educação para o Desenvolvimento Sustentável, questão esta que não aprofundaremos neste trabalho, por não constituir objeto de análise deste trabalho.

formas de produção (e.g. modelos de agricultura e pecuária), acesso aos alimentos (e.g. políticas de abastecimento e de comercialização e espaços de consumo. Como refere Carolan (2011: 6, tradução própria) *“pensar no nosso conhecimento e compreensão dos alimentos e do sistema alimentar de uma forma mais geral - isto é, como algo que fazemos e não algo que objetivamente adquirimos – altera radicalmente os parâmetros do debate em torno da produção e do consumo”*. Isto significa que nas escolas, mais que uma aprendizagem conceptual da alimentação, é através das vivências dos alunos que a educação alimentar é incorporada e ganha significado podendo potenciar por exemplo a adoção ou mudança de comportamentos (e.g. escolha de alimentos saudáveis).

Neste âmbito, esta abordagem global da alimentação integra alimentos saudáveis, atividades educativas, espaços de consumo e a participação dos distintos intervenientes na área da alimentação escolar (Figura 3.1.).



Figura 3.1. Características integrantes de uma abordagem global de educação alimentar nas escolas. Fonte: Adaptado de Sustain the alliance for better food and farming. 2005. “Process – the Grab 5! Action Pack”.

Em relação ao **fornecimento alimentar**, é defendido que o acesso a refeições saudáveis e sustentáveis permite não apenas promover a saúde das crianças e jovens, mas também alicerçar valores como a equidade e justiça, uma vez que há países em que as refeições nas escolas são gratuitas ou parcialmente financiadas. Porém o fornecimento de refeições, deve ser complementado com **atividades pedagógicas** que alcançam todo o

sistema alimentar, sob a premissa que jovens informados, poderão optar por alimentos mais saudáveis e sustentáveis. (Morgan *et al.* 2009; Morgan e Sonnino 2008). Alguns exemplos são: nas etapas da **produção e distribuição** (e.g. visitas a quintas, desenvolvimento de hortas, mercados escolares), na **confeção** (e.g. *workshops* de culinária) e no **consumo e pós-consumo** (e.g. degustação das refeições preparadas, melhoria do espaço de refeições para o tornar socialmente mais apetecível, compostagem dos resíduos alimentares). Os alunos podem participar no processo de melhoria do menu ou estarem envolvidos em determinada intervenção para melhorar o espaço do refeitório. Tal pode aumentar a efetividade e adesão dos alunos aos programas de refeições (Meyer e Martha 1998).

Na **etapa produção alimentar**, relativamente ao desenvolvimento de hortas, alguns estudos indicam que podem aumentar a literacia, questionamento e consciencialização de temáticas relacionadas com o ambiente, aspeto particularmente importante face à preocupação que os alunos estão a perder contato direto com a natureza (Louv 2008). É também referido que melhoram as atitudes em relação à disposição para provar novos alimentos e incentivam a opção por aqueles mais saudáveis (Gibbs *et al.* 2013; Heather *et al.* 2005), permitem o desenvolvimento de construtos de vida, como “trabalho em grupo” e “auto-conhecimento” (Robinson e Zajicek, 2005) e, por serem atividades eminentemente práticas, os alunos desenvolvam atitudes positivas face à educação (Canaris 1995; Dirks e Orvis, 2005). Na implementação das hortas, apesar dos benefícios descritos, há uma polarização por parte da adesão dos professores: por um lado existem os entusiastas das hortas escolares e, por outro, a apreensão por parte de outros professores (Blair 2009; Passy 2014). A resistência ao desenvolvimento das hortas nas escolas está condicionada por determinados fatores como: o tempo, a predisposição para dinamização da horta escolar, a falta de confiança e/ou experiência dos professores e a ausência de materiais curriculares. Determinados mecanismos, como por exemplo, voluntariado por parte de membros da comunidade educativa poderão ajudar a ultrapassar alguns desses obstáculos.

Na **preparação e confeção das refeições** pretende-se que os alunos em conjunto aprendam a confeccionar diversos pratos e a provar as refeições preparadas com o objetivo de conhecerem e valorizarem os alimentos e adotarem hábitos de alimentação saudáveis. Um estudo de Baranowski *et al.* (1997) indica que o desenvolvimento de competências na preparação dos alimentos, conjuntamente com a disponibilidade de alimentos saudáveis e o incentivo ao consumo, são fatores que podem contribuir para o aumento da ingestão de alimentos saudáveis pelos mais novos, como por exemplo, frutas e legumes. As atividades desenvolvidas podem ser da iniciativa de órgãos centrais de educação, das próprias escolas,

das câmaras municipais, das empresas de restauração, associações, ou de personalidades públicas. Por exemplo, o famoso caso do chefe de cozinha inglês Jamie Oliver que colocou as escolas a confeccionar refeições com os alunos através do projeto “Food Revolution”.

Destacamos também a importância do envolvimento dos distintos atores: numa ótica de coprodução ocorre, num primeiro nível, a participação dos alunos e professores e num segundo nível, os pais, os pares, organizações da comunidade – privadas e públicas – e os *media* ampliando-se o espectro de ação pelo envolvimento da comunidade rural ou urbana (Galli *et al.* 2014). Por exemplo, na cidade de Turim, em Itália, aproximadamente 71 500 alunos são abrangidos pelo serviço de refeições escolares, contudo, cerca de 230 000 cidadãos, incluindo professores e pais, estão de algum modo conectados ao serviço de refeições escolares (Cerutti *et al.* 2016). Por exemplo, foi criada a iniciativa “Cria o teu menu” para as escolas de Turin. As turmas que participaram no projeto tiveram reuniões com vários atores do serviço de refeições (desde produtores a fornecedores, gestores do fornecimento alimentar), para que os alunos compreendessem a complexidade do sistema alimentar. Depois destas reuniões, os estudantes tinham que desenhar um menu que tinha de estar de acordo com as suas preferências mas também ir ao encontro das necessidades dos atores envolvidos, incluindo aspetos de sustentabilidade ambiental (e.g. utilização de produtos locais) (Citá di Torino, 2013). As políticas aplicadas a este serviço têm um grande potencial para atingir a comunidade urbana.

Ainda segundo outros autores, o envolvimento dos diversos atores permite criar uma consciência ambiental e cívica, podendo nesse sentido influenciar o comportamento das organizações públicas, privadas e da sociedade em geral (Brammer e Walker 2011; Testa, 2012; McCrudden 2004). Na próxima secção iremos focar-nos na alimentação em contexto nacional.

Alimentação pública escolar e sustentabilidade: principais estudos nacionais

Os trabalhos académicos no âmbito de uma mudança para a alimentação saudável e sustentável nas escolas portuguesas são incipientes, alinhados com aquele que tem sido o discurso e estratégia política em termos de alimentação, saúde e sustentabilidade nas escolas. Os estudos sobre a alimentação escolar em Portugal (a nível nacional/local) englobam essencialmente as ciências da nutrição e saúde. Os resultados destes estudos apontam para falhas no cumprimento das orientações alimentares com quantidades excessivas de proteína animal (essencialmente carne), sal, e gordura, não sendo consumidas as doses diárias de frutas e legumes recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (WHO 2012). Destacamos o

estudo “O valor nutricional das refeições escolares”, no qual foram analisadas refeições do 1.º ciclo, evidenciando que para além de serem hipo-calóricas, contêm uma quantidade excessiva de proteína e sódio, alertando para a necessidade das câmaras municipais, empresas de restauração e serviços de saúde desenvolverem programas de vigilância nutricional das refeições servidas nos refeitórios (Fontes *et al.* 2015).

O estudo de Carneiro *et al.* (2014) efetua uma análise crítica do regime de Fruta Escolar em Portugal. Segundo este, o programa tem-se mostrado eficaz numa abordagem transversal para melhorar os hábitos das crianças em idade escolar, havendo evidências de um aumento do consumo de fruta e hortícolas. É também referido que o RFE pode estimular o envolvimento dos pais, os quais são particularmente importantes para criar um ambiente positivo para encorajar a ingestão dos alimentos. A disponibilização de fruta e hortícolas nos lanches é também uma forma de reduzir as desigualdades sociais na saúde, pela disponibilização gratuita de alimentos saudáveis. Isto porque as crianças pertencentes a um baixo nível socioeconómico tem um padrão alimentar caracterizado por ser rico em alimentos de elevada densidade energética, ricos em açúcar ou gordura. Como tal, o custo elevado dos hortofrutícolas poderia reduzir o seu consumo. Contudo são identificados um conjunto de constrangimentos associados ao programa (Tabela 3.3.)

Tabela 3.3. Obstáculos à implementação do programa RFE

-
- Decorrentes das obrigações da contratação pública, que inviabilizam o acesso de produtores locais aos procedimentos de contratação, quando não estão inscritos na plataforma de contratação pública;
 - Em encontrar fornecedores que cumpram os requisitos do regime, nomeadamente o fornecimento de produtos de qualidade certificada ou que forneçam o comprovativo da mesma;
 - Na implementação das regras do RFE: aquisição de produtos não conformes aos critérios de elegibilidade, não cumprimento de prazos, falta de comprovativos adequados;
 - De ordem orçamental, uma vez que não há adiantamentos, cabendo ao Município este encargo, por um período nunca inferior a 6 meses; acrescendo ainda o valor do IVA. Esta dificuldade afeta particularmente os “grandes Municípios”, sendo declaradamente um dos motivos de não adesão ou desistência, como é o caso de Lisboa e Sintra;
 - Falta de coordenação e apoio aos Municípios por parte das entidades centrais, pois estes não estão familiarizados com a disciplina financeira das ajudas Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), na apresentação dos pedidos de pagamento, o que constitui a principal causa de penalizações e indeferimento da ajuda, acarretando mais encargos financeiros às autarquias;
 - Falta de divulgação dos benefícios do regime, que não é valorizado por todos os Municípios nem pelas suas escolas;
 - Excessiva burocracia, elevado e complexo número de mapas a preencher pelos beneficiários; falta de informação e atendimento;
 - Municípios isolados enquanto beneficiários: situações de clara desproporcionalidade das exigências associadas a cada candidatura/pedido de pagamento face ao valor envolvido nesses mesmos pagamentos, tendo em conta a realidade do país no que respeita à distribuição da população escolar.
-

Fonte: Carneiro, C. S., Gregório, M.J., Graça, P., Patacho, R., e Lima, R.L. 2014:9 " Descrição e Análise Crítica do Regime de Frutas Escolar em Portugal." *Nutricias*, Vol. 20: 6-11

Nas ciências sociais, relativamente às refeições escolares, o Projeto financiado pela FCT ‘Entre a Escola e Família: conhecimentos e práticas alimentares das crianças em idade

escolar’, elabora uma descrição e análise da evolução do sistema de refeições escolares em Portugal, desde o Estado Novo até à atualidade (Truninger *et al.* 2012; Truninger *et al.* 2015). Nesse projeto também se examinam os contextos e mobilizações de crianças e jovens para outros espaços alternativos ao refeitório e as experiências alimentares no próprio refeitório (Horta *et al.* 2010; Truninger *et al.* 2012). Também durante o período da crise económica são estudadas algumas iniciativas criativas das autarquias para fazer face às conjeturas económicas que põem em risco o consumo alimentar das famílias. Por exemplo, o alargamento do horário de funcionamento dos refeitórios durante o período não letivo (Truninger *et al.* 2013a, 2013b).

Relativamente às **políticas de alimentação escolar**, apesar da utilização de diversas terminologias associadas a uma versão holística da saúde escolar nas medidas políticas (sanitária/ecológica/salutogénica/holística), como “saúde sustentável” no Plano Nacional de Saúde (2004-2010, Direção Geral de Saúde), e “ambiente limpo e saudável” ou “futuro sustentável” do Programa Nacional de Saúde Escolar (da Direção Geral de Saúde) tais considerações não se reproduzem necessariamente em questões de preservação ambiental (Riso 2013) persistindo na política de refeições em Portugal uma visão biomédica da saúde, sendo reduzida ao seu valor nutricional (Truninger *et al.* 2013).

No que se refere aos **procedimentos de contratação**, um estudo realizado pela Associação Portuguesa de Nutricionistas, foca-se no fornecimento das refeições escolares que estão sob a tutela dos municípios (Marinho *et al.* 2012). Concretamente, cerca de 50% dos municípios analisados a nível nacional tem o serviço de refeições adjudicado a uma empresa de restauração à semelhança do que se verifica em outros países. Nas especificações técnicas dos cadernos de encargos, a maioria dos municípios refere que a fonte de proteína deve variar diariamente entre carne ou peixe, sendo que alguns omitem a oferta de fruta às refeições. De referir que em termos de embalagens a maior parte dos cadernos de encargos define a necessidade do pão ser de mistura e embalado e 17% da água especificada deve ser engarrafada. Os autores do estudo constataam que os cadernos de encargos pormenorizam demasiado as ementas o que poderá constituir um obstáculo para dar uma resposta às recomendações nutricionais e de fornecimento de refeições agradáveis e apelativas. De acordo com os autores, o requisito de haver só uma variedade de pão limita a possibilidade de outras variedades locais/regionais, como a broa de pão de milho. Ainda relativamente à água engarrafada ela não se enquadra numa definição de alimentação sustentável uma vez que

contraria as diretivas em relação ao impacto ambiental de embalagens e os seus resíduos, sendo preferível o incentivo à utilização da água da torneira. No fornecimento das refeições escolares pelas autarquias é também evidenciada a importância de envolver a comunidade educativa em todo o processo de implementação de um sistema alimentar escolar mais saudável e sustentável (Santos 2015).

Em relação à **aplicação de critérios ecológicos/sustentáveis** nas compras públicas alimentares para as escolas os estudos são incipientes. Rovisco (2008) numa análise à implementação das compras públicas ecológicas em Portugal assinala que as aquisições ecológicas pelo Ministério da Educação têm privilegiado as categorias como o “papel”, “material de impressão e artigos para impressão” e/ou “serviços de impressão”, “publicação e afins” e da aquisição de “serviços de limpeza”, pelo que as compras públicas escolares no setor na alimentação não tem sido o principal foco de atuação. Outros trabalhos, na área da administração escolar, analisam as práticas de contratação nas escolas públicas (Piedade 2016) e os novos processos de aquisição de bens e serviços através de plataformas electrónicas (Santos 2011). Enquadrado também nos estudos sociais e políticos, determinados estudos incidem sob procedimentos de contratação pública mais comumente utilizados pelas autoridades públicas (Machado 2014).

No que se refere aos **critérios de sustentabilidade das refeições escolares** as análises focam-se essencialmente no tema do desperdício alimentar, cujos estudos nas escolas são mais significativos sob uma abordagem tecnocrata de quantificação. Uma análise a 1684 refeições de um centro escolar refere um desperdício de 29% dos alimentos produzidos. Ainda neste estudo foi encontrada uma média de sobras de 12.4% e de restos de 19.2% (Ribeiro e Rocha 2013), valor este semelhante ao obtido numa escola do 1º ciclo e jardins de infância (Familiar e Rocha 2013). Dinis *et al.* (2013) analisam as ementas escolares e concluíram que o desperdício de peixe é de cerca de 56% e o de carne 32%. Martins (2013), numa avaliação de 21 estabelecimentos de ensino do 1º ciclo que decorreu durante maio e junho de 2012, identifica valores elevados de desperdício quer para a sopa (21.6%) como para o prato principal (27.5%). Neste mesmo estudo, foram identificados fatores que conduziam a um elevado desperdício nomeadamente sopas com hortícolas e leguminosas aos pedaços e consumo de merendas da manhã com elevado conteúdo de gordura saturada. Um plano de intervenção aplicado durante três meses evidenciou resultados positivos no desperdício

evitado, cujas estratégias centradas no acompanhamento por parte dos professores no almoço escolar e a educação alimentar foram fundamentais para o seu sucesso (Martins 2013).

No que se refere à **educação alimentar** esta encontra-se integrada no currículo dos alunos em distintos ciclos havendo um enfoque na dieta mediterrânea, bem como nas quantidades e tipos de alimentos que se devem consumir. Contudo, apesar de décadas de investimento público na área da saúde, alimentação e educação, ainda se denota nas crianças e jovens imprecisões em termos de literacia nutricional. Por exemplo consideram que a carne ou peixe deve ser consumida mais que uma vez por dia, contrariamente às recomendações atuais de redução de carne, especialmente das carnes vermelhas (Santos 2012).

A abordagem em relação a outras temáticas relacionadas com a alimentação, como é exemplo, a proveniência dos alimentos, é concretizada essencialmente no âmbito da Educação Ambiental. Esta área pedagógica em Portugal está presente em todos os níveis de ensino desde a integração de Portugal na União Europeia (Schmidt *et al.* 2010). Neste âmbito, o projeto de investigação, “Educação Ambiental Balanço e Perspetivas para uma Agenda mais Sustentável”, do OBSERVA - Observatório de Ambiente e Sociedade, analisou de que forma a Educação Ambiental tem-se desenvolvido, ou seja, o seu percurso histórico e a forma como tem sido aplicada para uma cidadania mais sustentável. Elabora também uma comparação com os projetos de Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS) que têm sido implementados pelas escolas. Foram aplicados dois inquéritos entre 2005-2006 a organizações não escolares e a estabelecimentos de ensino básico e secundário e chegaram à conclusão que os projetos de EA/EDS são essencialmente da iniciativa dos professores (sobretudo de educação 1º ciclo, ciências da natureza, e educação de infância). Também as temáticas relacionadas com a alimentação abordadas nos projetos de EA/EDS analisados são essencialmente de jardinagem/hortas e/ou plantação de árvores. Nas palavras dos autores existe uma *“ausência de uma estratégia política de educação para a sustentabilidade que garanta aos problemas do ambiente e do desenvolvimento sustentável um lugar estratégico e permanente no processo educativo”* (Schmidt *et al.* 2010: 215).

As hortas escolares, uma vez que não possuem base legislativa, podem ser de iniciativa das escolas (e.g. em clubes ou nas AECs - Atividades Extra Curriculares) de associações (e.g. Programa Eco-escolas) ou através de colaborações entre municípios, empresas e escolas, grupos cívicos (e.g. movimentos de transição) instituições de solidariedade (e.g. “Horta do Saber”) criando oportunidades de participação comunitária, cidadania e valores ambientais (Silva, 2014).

Em síntese, em Portugal a análise das políticas nutricionais e de saúde tem sido o principal alvo dos estudos sobre a alimentação escolar, com algumas referências às questões de sustentabilidade alimentar. Dada a falta de estudos em contexto nacional este trabalho caracteriza-se por ter uma grande pertinência já que pretende ser um contributo para preencher uma lacuna em termos de investigação sobre a alimentação sustentável nas escolas públicas portuguesas.

CAPÍTULO IV

METODOLOGIA

Após o enquadramento teórico desta pesquisa no âmbito das Sociologias do Ambiente e da Alimentação, procedemos de seguida a uma descrição do trajeto metodológico adoptado para dar resposta aos objetivos desta investigação, os quais voltamos a recordar:

- i. Identificar e descrever o enquadramento legal e operacional do fornecimento alimentar nas escolas públicas portuguesas;
- ii. Descrever e interpretar o quadro político e legal das compras públicas ecológicas/sustentáveis em Portugal e identificar possíveis mecanismos para uma implementação de critérios ecológicos/sustentáveis nas aquisições públicas alimentares;
- iii. Identificar, descrever e analisar as oportunidades e obstáculos à adoção de critérios ecológicos/sustentáveis na contratação pública de refeições escolares sustentáveis, bem como nos programas educativos que abordem sustentabilidade e desperdício alimentares;
- iv. Diagnosticar, descrever e analisar através de estudos de caso a introdução de critérios ecológicos/sustentáveis nas refeições escolares por iniciativa de três municípios distintos (Cascais, Torres Vedras e Monchique).

Estes objetivos englobam duas dimensões de análise: a dimensão política e institucional à escala nacional e regional (objetivos i), ii) e iii)); e a dimensão política e institucional ao nível do município e da escola (objetivos iv)). **A dimensão política e institucional à escala nacional e regional** abrange um universo mais alargado de atores, permitindo elaborar uma matriz legislativa, organizacional e operativa do fornecimento alimentar nas escolas públicas e enquadrar as compras públicas no setor da alimentação. Paralelamente pretendeu-se identificar e analisar programas de educação alimentar implementados em escolas públicas portuguesas, com uma abrangência nacional.

A dimensão política e institucional ao nível do município e escola incide sobre iniciativas de municípios para uma alimentação mais sustentável nas escolas ao nível das

compras públicas. Para além deste ponto, neste processo analisou-se a existência (ou não) de outros critérios, relacionados com a sustentabilidade alimentar, concretamente as iniciativas contra o desperdício alimentar e programas de educação alimentar.

Este capítulo está dividido em quatro secções: em primeiro lugar justificamos a adoção do método qualitativo; a seguir traçamos as principais fontes secundárias utilizadas; em terceiro lugar descrevemos as fontes primárias recolhidas que constituem a parte central do trabalho empírico realizado, e finalmente apresentamos a estratégia analítica adotada, revelando duas grelhas com os principais temas e sub-temas de análise dos dados empíricos.

Pesquisa com base no método qualitativo: vantagens e limites

Considerando os objetivos da investigação optou-se por um desenho de pesquisa tendo por base o método qualitativo. Para Denzil e Lincoln (1994: 2) “*a investigação qualitativa é uma perspetiva multi-metódica que envolve uma abordagem interpretativa e naturalista do sujeito em análise*”. A pesquisa qualitativa, para além de possibilitar a compreensão de uma realidade através dos significados impregnados nos discursos dos diversos atores envolvidos – cuja riqueza e profundidade não caberiam numa modelização quantitativa –, torna-se também muito pertinente quando as pesquisas relativas ao objeto de estudo são escassas. O método qualitativo privilegia a análise de caso ou conteúdo, contrapondo à representação numérica e estatística que caracteriza o método quantitativo. Algumas limitações do método qualitativo são contudo tecidas, concretamente: a subjetividade associada ao método, dificuldade em replicar os resultados dos estudos qualitativos, restrições na generalização dos resultados obtidos e a falta de transparência que é evidenciada em determinadas situações durante a recolha de dados (Bryman 2015).

Por conseguinte, para identificar e descrever as oportunidades e barreiras para uma mudança alimentar nas escolas através das compras públicas e educação alimentar, realizámos entrevistas a distintos atores e efetuámos uma análise descritiva e/ou interpretativa de dados coletados de várias fontes. Num delineamento cronológico, partimos de um conjunto de fontes secundárias (e.g., notícias, documentos oficiais ou de organizações privadas, estudos e relatórios científicos, disponíveis online em sites institucionais, dados estatísticos publicados) que nos permitiram logo de antemão uma aproximação aos diversos temas que constituem o objeto de estudo e que, de um modo progressivo, possibilitaram uma contextualização e enquadramento de distintos pontos abordados. As fontes secundárias foram relevantes para

efetuar o enquadramento e contextualização do objeto de pesquisa (e.g., Census 2011). A maior parte do corpo do trabalho é, contudo, resultado de uma recolha e análise de fontes primárias, compiladas essencialmente através de entrevistas realizadas a um grupo diverso de atores-chave do setor das refeições escolares, compras públicas e educação. A técnica da entrevista foi complementada, em certos momentos, com a da observação não participante e o registo fotográfico. Os dados recolhidos foram submetidos a uma análise de conteúdo com base na construção de uma grelha com as principais categorias temáticas encontradas nos dados empíricos.

O esquema seguinte resume as principais fontes e modos de análise utilizados.

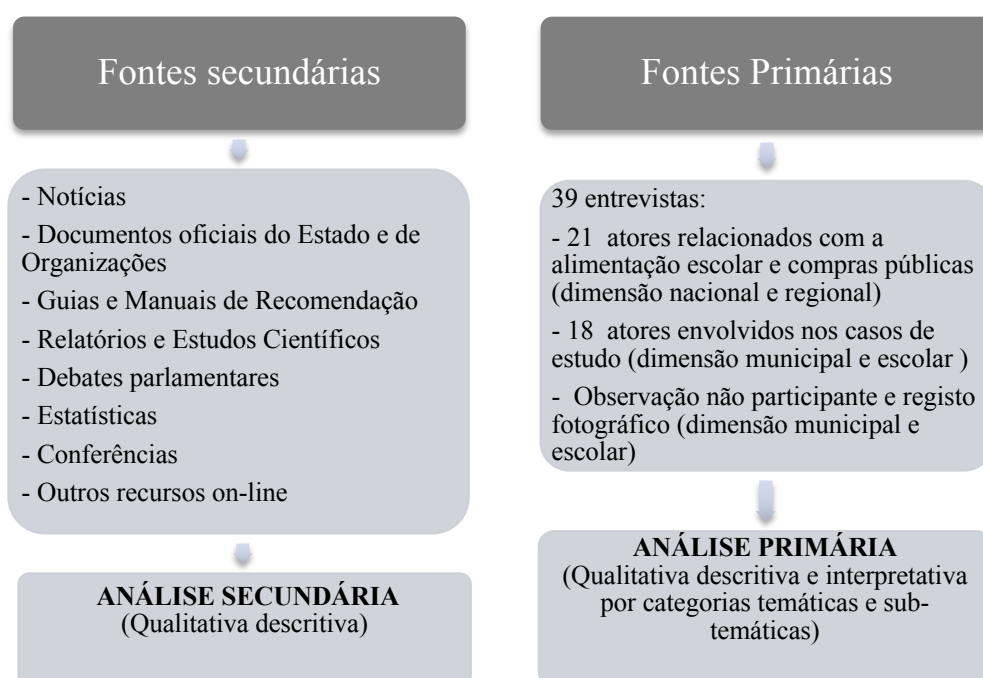


Figura 4.1. Tipologias de fontes e métodos de análise.

Fontes secundárias: documentos oficiais e relatórios científicos

As fontes secundárias são utilizadas para a recolha de informação em diversos documentos existentes como: documentos pessoais – escritos (e.g. diários e cartas) ou (e.g. visuais como as fotografias), documentos oficiais do Estado (e.g. legislação, inquéritos, relatórios oficiais, programas); documentos de fontes privadas produzidos pelas organizações (e.g. informação institucional, relatórios anuais), notícias nos meios de comunicação, podendo estar ou não disponíveis na Internet (Bryman 2015).

A análise destes dados é designada de secundária, uma vez que os dados analisados não resultam do trabalho de campo do próprio investigador, podendo envolver dados qualitativos e quantitativos recolhidos por outrem (Bryman 2004). A utilização deste tipo de

fontes pode ser um excelente recurso para obter material empírico que, de outra forma, mobilizaria tempo e recursos, raramente disponíveis numa situação em que a pesquisa é operada apenas por um investigador. Trata-se pois, de utilizar informação existente permitindo ao investigador despendar mais tempo para a recolha e análise de outros dados que vão de encontro do objeto de estudo.

De um modo geral a utilização das fontes secundárias permitiu-nos efetuar primeiramente uma aproximação temática e um enquadramento contextual do objeto de estudo. Apresentamos de seguida os principais tipos de fontes secundárias utilizadas nos vários temas considerados, e objetivos para a sua seleção e análise. Como ponto de partida, esquematizamos as fontes aplicadas numa dimensão política e institucional à escala nacional e regional e, de seguida, avançamos para a escala política e institucional ao nível do município e da escola.

Tabela 4.1. Fontes secundárias e objetivos de utilização (Dimensão política e institucional numa escala nacional e regional)

Tipo de Fonte secundária	<i>Dimensão política e institucional numa escala nacional e regional</i>
	Fontes e objetivos
Notícias nos media	<p>Compras Públicas: Jornal Público (14/09/2014) Canal Youtube Building SPP- “Building SPP - Portugal” https://www.youtube.com/watch?v=QFFD7pwBRiE</p> <p>Alimentos biológicos nas escolas: https://www.facebook.com/JFolivaivs/videos/1307897785988727/ https://www.youtube.com/watch?v=Xvu0J7FVwME</p> <p>Refeições vegetarianas nas escolas: “Estamos preparados para cantinas mais vegetarianas?” (Jornal Público, 16/06/2016); (31/05/2014); “Alerta: Ementas vegetarianas nas escolas, sim mas com cuidado” (Diário de notícias; 01/07/2017). Desperdício alimentar: Jornal Público 15/04/2017 “ Movimento quer transformar Lisboa numa capital 0 desperdício”; Jornal Público 28/12/2014 “A ideia mais simples, afinal era possível”.</p>
As notícias consultadas permitiram um contato geral relativamente às temáticas e atores envolvidos nas compras públicas, refeições escolares e sustentabilidade. Ao longo do trabalho, determinadas iniciativas foram também notícia dos <i>media</i> – como a legalidade de refeições vegetarianas nas escolas – as quais foram examinadas e consideradas na pesquisa efetuada. Esta consulta serviu apenas para melhor identificar alguns atores e instituições para futuros contatos para entrevista, não tendo um carácter sistemático de recolha pois não era este o objetivo geral da pesquisa.	
Documentos oficiais (Legislação, Planos e Programas, Cadernos de encargos, Guias e Manuais de Recomendações/Orientações)	<p>Alimentação nas Escolas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Circular n.º3/DSEAS/DGE/2013 (define alimentos autorizados, captações e requisitos nutricionais para a elaboração das ementas escolares) • Despacho n.º18978/2009, de 17 de Agosto (determina valor de comparticipação das famílias nas refeições escolares) • Decreto-Lei n.º 223/2006 de 13 de Novembro (modelo de gestão do Programa Leite Escolar); • Portaria n.º 1242/2009, de 12 de outubro (regula o Regime de Fruta Escolar).

	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável do PNPEs (2012) • Programa de Generalização das Refeições Escolares 1º ciclo • Programa “Leite Escolar” • Estratégia Nacional do regime de Fruta Escolar (2015/2016) • Refeições Vegetarianas nas Escolas: Lei nº 11/2017 de 17 de Abril • Manual - Alimentação vegetariana em idade escolar (do PNPEs) • Manual - Planeamento de refeições vegetarianas para crianças em restauração coletiva: Princípios base(2016) (do PNPEs) • Linhas de orientação para uma Alimentação Vegetariana Saudável (do PNPEs) <p>Compras Públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comissão Europeia (2008) - <i>Public Procurement for a Better Environment</i> • Comissão Europeia. Estratégia 2020. • Diretiva 2014/24/UE - regula aquisição e locação de bens, de serviços, e de empreitadas de obras públicas de contratação; • Decreto-Lei nº 111-B/2017, de 31 de Agosto (alteração do Código dos Contratos Públicos); • Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010 • Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020) • Caderno de encargos: DGesT/ASE/AD1/2013 • Guia Ecológico das Compras Públicas União Europeia; • Guia Compras Sociais na União Europeia. • <i>European Charter for Small Enterprises</i> - UE (2004) • Ficha de Produtos para Contratos Públicos Ecológicos (CPE) - Produtos alimentares de serviços de restauração <p>Alimentos biológicos, Alimentos Locais e Refeições Vegetarianas, Desperdícios Alimentares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica (ENAB) • Diretiva Resíduos UE - Diretiva de 1999/31/CE
Os documentos oficiais estatais permitiram efetuar um enquadramento legal das refeições escolares nacionais e das compras públicas na Europa e em Portugal, e descrever orientações e medidas políticas em temáticas relacionadas com a alimentação sustentável.	
<p>Relatórios, Estudos Científicos e Conferências</p>	<p>Alimentação nas Escolas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Truninger, M., Teixeira, J., Horta, A., Alexandre, S., e Da Silva, V. 2012. <i>A evolução do sistema de refeições escolares em Portugal (1933-2012)</i>. Estudos Relatórios - ICS: 1-78. • Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, e outro. Childhood Obesity Surveillance Initiative: COSI Portugal 2013/ Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, Direcção-Geral da Saúde; Rito A, Graça P – Lisboa, IP 2015. • Jornadas da Quercus “Alimentação Sustentável nas Escolas” (Fátima, 2014) <p>Compras Públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA). 2006. <i>Procuring the Future - Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force</i>. Londres: Crown. • Mira, M. 2011. “Gestão Ambiental na Administração Pública Central portuguesa. O caso da Contratação Pública: aquisições ecológicas e gestão de resíduos”. Tese de Mestrado em

	<p>Cidadania Ambiental e Participação. Universidade Aberta.</p> <ul style="list-style-type: none"> Conferência: “Compras sustentáveis: Um desafio para a Administração Pública”, no âmbito do projeto Building SPP (Lisboa, 2014)
	<p>Alimentos biológicos, Alimentos Locais e Refeições Vegetarianas, Desperdícios Alimentares</p> <ul style="list-style-type: none"> Campos, V. 2010. “Estudo dos desperdícios alimentares em meio escolar”- Trabalho de Investigação, Universidade do Porto.
<p>Os relatórios e estudos científicos de âmbito escolar possibilitaram uma breve caracterização histórica da evolução das refeições escolares em Portugal, e o estado atual das dietas das crianças e jovens. Referente às compras públicas os documentos consultados e conferências assistidas possibilitaram uma ampliação do enquadramento teórico e legal das compras públicas, concretamente nos obstáculos e desafios para a implementação de aquisições ecológicas na administração pública.</p>	
Debates Parlamentares	<p>Refeições Vegetarianas (16/06/2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> Debate Parlamentar sobre a discussão de obrigatoriedade de uma opção vegetariana nas escolas;
Outros recursos online	Webinários: https://webinars.dge.msec.pt/speaker/rui-lima
<p>A análise destas fontes tornou possível compreender a discussão envolvida na introdução de refeições vegetarianas nas escolas, argumentos e resoluções tomadas.</p>	
<p>Principais sites consultados na pesquisa dos documentos enunciados e outros recursos online:</p> <ul style="list-style-type: none"> Direção Geral de Educação (www.dge.mec.pt); (www.ifap.min-agricultura.pt/) Direção Geral de Educação: http://www.alimentacaosaudavel.dgs.pt/ Programa Nacional de Alimentação saudável (http://www.alimentacaosaudavel.dgs.pt/) Empresas de Restauração Coletiva: www.eurest.pt; www.uniself.pt; www.gertal.pt Comissão Europeia - Compras Públicas: (http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm) esPAp: www.espap.pt/ Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção: http://www.impic.pt/impic/ BASE - Contratos Públicos on-line: http://www.base.gov.pt/ Procura + SPP http://www.procuraplus.org/ SMART SPP - Inovação através das compras públicas Cascais e Torres Vedras : http://www.smart-spp.eu/index.php?id=8125 Direção- Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural - Modo de Produção Biológica http://www.dgadr.gov.pt/sustentavel/modo-de-producao-biologico Associação Vegetariana de Portugal: www.avp.org.pt ; Centro Vegetariano: www.centrovegetariano.org Desperdício 0 - http://www.zerodesperdicio.pt/ e Dar e Acordar: http://www.dariacordar.org/ ASAE - http://www.asae.gov.pt/ Programas educativos: Heróis da Fruta - http://www.heroisdafruta.com; Eco-Escolas: https://ecoescolas.abae.pt/ 	

Os objetivos da utilização destas fontes foram:

- Descrever o enquadramento político e organizacional das refeições escolares em contexto nacional;
- Identificar e compreender os procedimentos legislativos e estratégias relacionadas com as compras públicas ecológicas/sustentáveis, bem como as recomendações políticas de implementação na Europa e em Portugal;
- Identificar e descrever estratégias a nível nacional relacionadas com a sustentabilidade alimentar;

- Enquadrar a problemática do desperdício alimentar em contexto nacional e descrever as políticas implementadas para redução do mesmo nas escolas;
- Identificar programas que estão relacionados (ou que podem potenciar) uma alimentação sustentável nas escolas, de cariz estatal ou de carácter associativo;
- Identificar os principais atores do sistema público de refeições coletivas para a segunda fase do trabalho – as entrevistas individuais.

Na temática da alimentação escolar, para além de um conjunto de notícias nos media, o discurso político e governamental difundido em diversos documentos que configuram a educação alimentar nas escolas foi um dos pontos de partida na pesquisa das fontes secundárias. Num período prévio ao desenvolvimento desta investigação, alguns destes documentos já tinham sido encontrados em contexto profissional o que facilitou o desenvolvimento da consulta relativamente ao tipo de documentos a seleccionar e o local de pesquisa. A maior parte dos documentos oficiais relacionados com a alimentação escolar, como legislação, orientações, guias de alimentação estão disponíveis *online* nos sites governamentais (e.g., Direção Geral de Educação, Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares, Programa Nacional Para uma Alimentação Saudável). Igualmente recolheu-se informação relativa às empresas de restauração que operam nas escolas. Neste processo identificou-se um conjunto de atores que estavam mais diretamente envolvidos no processo e/ou que tinham um conhecimento mais profundo sobre as temáticas da alimentação escolar e, como tal, poderiam ser informantes - chave na pesquisa de terreno.

Através de uma análise documental, iniciou-se uma caracterização das compras públicas alimentares orientadas para critérios ecológicos e sustentáveis de âmbito internacional e nacional. Pelo normativo legal europeu comum dos Estados-membros, em matéria de compras públicas, consideramos como *internacional* apenas o contexto europeu. Pela consulta do *site* institucional da Comissão Europeia relativo às compras públicas recolhemos informação legal, recomendações e guias de operacionalização de critérios ecológicos nas compras públicas, permitindo-nos realizar um enquadramento da política de compras públicas na Europa e recomendações de operacionalização. Em Portugal, sendo a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP) a entidade responsável pelo sistema nacional de compras públicas, foram recolhidos na sua página *Web* oficial dados relativos à legislação nacional e à transposição europeia das compras públicas, destacando-se a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (2008-2011). Esta estratégia foi substituída durante o período de desenvolvimento da investigação pela Estratégia Nacional

para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020). A informação de base relativa à contratação pública e cadernos de encargos de refeições escolares foi obtida no Portal dos Contratos Públicos (<http://www.base.gov.pt/>).

Após esta etapa ampliou-se a análise da informação recolhida, para atores ou entidades relacionados com a sustentabilidade alimentar, para compreender as potencialidades de conversão para um sistema alimentar mais sustentável nas escolas. Procedeu-se a uma consulta de *sites* oficiais de distintas organizações, concretamente organismos do Estado, associações, produtores/distribuidores de alimentos de agricultura biológica e empresas de restauração coletiva. Neste processo assistiu-se também a conferências relacionadas com o tema, nomeadamente: as Jornadas da Quercus “Alimentação Sustentável nas Escolas”, 2014 em Fátima; “Compras sustentáveis: Um desafio para a Administração Pública”, no âmbito do projeto Building SPP” (Lisboa 2014). Estes eventos permitiram complementar os dados recolhidos.

Já na dimensão política e institucional ao nível do município e da escola optámos pela recolha dos dados em três casos de estudo referentes aos municípios de Cascais, Torres Vedras e Monchique.

Tabela 4.2. Fontes secundárias e objetivos de utilização (Dimensão política e institucional ao nível do município e da escola)

Tipo de Fonte secundária	<i>Dimensão política e institucional ao nível do município e da escola</i>
	Fontes e objetivos de utilização
Notícias nos <i>media</i>	Alimentos biológicos em Cascais <ul style="list-style-type: none">• “Figuras Públicas apoiam promoção de alimentação saudável” (Atual Sintra, 29/10/2010); “Alimentação mais Saudável” (Jornal da Região, 12/10/2010); “Olha quem vem almoçar connosco” (Destak, 11/10/2010). Refeições Vegetarianas em Monchique <ul style="list-style-type: none">• “Monchique introduz ementa vegetariana nas escolas” (Funchal notícias, 29/05/2016); “Escolas de Monchique oferecem refeições vegetarianas” (Viver Saudável, Portal do Nutricionais 21/03/2016), “Monchique introduz refeições vegetarianas para promover alimentação saudável” (Açoriano Oriental, 24/05/2016).
A consulta das notícias facilitou-nos algumas referências sobre as iniciativas dos municípios e atores envolvidos.	
Documentos oficiais (Legislação, Planos e Programas, Relatórios Finais de projetos)	Alimentos biológicos - Município Cascais <ul style="list-style-type: none">• Agenda 21 Local Cascais• Plano de Desenvolvimento Social de Cascais 2012-2015 - Cascais Rede Social• Plano Estratégico de Cascais face às Alterações Climáticas• Estratégia Cascais2030 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável• Programa Alimentar da Câmara Municipal de Cascais: documento informativo “Refeições Escolares Pré-escolar e 1º ciclo”• Projeto Educativo do Agrupamento de Carcavelos
	Alimentos locais - Município de Torres Vedras <ul style="list-style-type: none">• Agenda 21 Local de Torres Vedras• “Programa de Sustentabilidade Alimentação Escolar (PSAE) (integrado no Programa + Saúde: Hábitos e Estilos de Vida Saudáveis - Plano de Ação

	<ul style="list-style-type: none"> • Carta Educativa do Concelho de Torres Vedras • Projeto Educativo do Agrupamento Madeira Torres • Relatório da Avaliação Externa (2015/2016) Agrupamento Madeira Torres
	Refeições Vegetarianas - Município de Monchique <ul style="list-style-type: none"> • Agenda 21 Local Monchique • Projeto Educativo do Agrupamento de Monchique
Os documentos oficiais, para além de facultarem dados para uma descrição geográfica e sócio-económica e do território educativo de cada um dos municípios permitiram uma descrição das estratégias em matéria de desenvolvimento sustentável e dos programas relacionados com a alimentação.	
Estatísticas	<ul style="list-style-type: none"> • Census 2011: https://www.pordata.pt/ • Estatísticas do Ensino Básico e Secundário- Ministério da Educação: http://infoescolas.mec.pt/
Os dados estatísticos considerados possibilitaram uma caracterização socioeconómica e geográfica dos municípios e do território educativo de cada um deles.	
Relatórios Científicos e estudos	<ul style="list-style-type: none"> • Santos, M. 2015. “Os processos de regulação educativa no Programa Alimentar: um estudo da autarquia de Cascais”. Relatório de Estágio do Mestrado em Ciências da Educação, Instituto da Educação da Universidade de Lisboa.
Principais sítios consultados na pesquisa dos documentos enunciados e outros recursos <i>online</i>: <ul style="list-style-type: none"> • Site oficial Câmara de Cascais: http://www.cm-cascais.pt/ • Hortas da Cascais Ambiente: http://www.hortasdecascais.org/ • Trato Lixo http://www.tratolixo.pt/ (Gestão dos Resíduos Urbanos - Cascais) • Empresa de restauração: ITAU - http://www.itaup.pt/ • Empresa Municipal Cascais Ambiente: http://www.cascaisambiente.pt/ • Site oficial da Câmara Municipal de Torres Vedras: http://www.cm-tvedras.pt/ • Portal da Educação de CMTV: http://www.educacaotorresvedras.com/ • Valor Sul: http://www.valorsul.pt/ (Recolha dos resíduos de Torres Vedras) • Site oficial da Câmara Municipal de Monchique: http://cm-monchique.pt/ • Algar: http://www.algar.com.pt/ (recolha de Resíduos de Monchique) • Inspeção-Geral de Educação e Ciência http://www.igec.mec.pt/ (consulta de relatórios externos de avaliação dos agrupamentos) 	

Os objetivos gerais da utilização destas fontes consistiu em:

- Efetuar um enquadramento geográfico, socioeconómico e uma descrição do território educativo dos municípios;
- Descrever o modelo de fornecimento de refeições escolares em cada um dos municípios;
- Identificar e descrever atores envolvidos na mudança alimentar nas escolas;
- Identificar e descrever medidas de sustentabilidade alimentar;
- Identificar, descrever e analisar a existência de programas alimentares relacionados com a sustentabilidade alimentar, e a presença ou não de uma associação com as iniciativas dos municípios.

As notícias nos meios de comunicação relativas a iniciativas municipais nas escolas permitiram identificar o tipo de programa e os atores envolvidos, auxiliando na seleção dos casos de estudo e na preparação do trabalho de campo. Neste ponto, com um foco numa dimensão política e institucional ao nível do município e da escola, grande parte dos

documentos encontram-se disponíveis nos sites oficiais dos municípios e dos agrupamentos escolares.

Fontes primárias: estudos de caso, entrevistas e observação não participante

Nesta pesquisa a técnica escolhida para a recolha principal dos dados primários foi a entrevista semiestruturada e, como técnica complementar, a observação não participante. De seguida vamos avaliar as vantagens e desvantagens de uma e outra técnica de recolha de dados.

A entrevista é uma das técnicas de recolha de dados mais utilizada em ciências sociais (Silvermann 2000). Uma das vantagens das entrevistas é que estas permitem estudar de forma mais intensa e rica determinados grupos da população. Por comparação ao inquérito por questionário, em que muitas pessoas têm dificuldade em responder por escrito, com a entrevista é possível ultrapassar esse obstáculo ou mesmo entrevistar pessoas que não saibam escrever (Selltiz 1990). Outra vantagem é que as entrevistas tem maior flexibilidade quanto à sua duração permitindo uma maior profundidade sobre determinados temas. Por outro lado, a proximidade entre o entrevistador e o entrevistado, cria um ambiente que permite uma abordagem de temas mais complexos, complicados e sensíveis, havendo também oportunidade por parte do entrevistador, face às respostas do entrevistado, aplicar questões instantâneas que podem ser de utilidade na sua pesquisa.

Relativamente às desvantagens da utilização da entrevista como técnica de recolha de dados podemos apontar o facto de não ser possível obter representatividade para uma grande população (por exemplo, de um país inteiro, de uma associação ou comunidade *online* com muitos membros) e, portanto, o investigador terá de ter alguma cautela em generalizar os dados, ou tirar ilações para toda a população, quando são entrevistados grupos relativamente pequenos. Esta limitação articula-se com outras duas que são a falta de recursos financeiros e o tempo por parte do entrevistador, não sendo possível entrevistar amostras muito grandes da população. Para além disso, o tratamento de todo este material proveniente de grandes amostras utilizando técnicas de análise de dados de teor qualitativo tornava a tarefa incomportável. Acresce ainda que em determinadas situações, do lado do entrevistado, pode haver alguma insegurança relativamente à manutenção do anonimato e confidencialidade dos dados, algo que pode ser ultrapassado com o formulário de consentimento informado em que se explicitam como os dados recolhidos vão ser utilizados pelo entrevistador (Selltiz 1990).

Dois modelos de entrevista têm sido amplamente mobilizados na literatura, concretamente a entrevista estruturada (com as questões previamente determinadas e muito dirigidas), ou a entrevista semiestruturada, caracterizada por ter um guião pré-determinado, mas com uma abertura e flexibilidade suficientes para que novas questões possam emergir durante a comunicação. Estes modelos de tradição estrutural-funcionalista perduraram até aos anos 60, com uma função essencialmente “*verificativa e ilustrativa, numa lógica dedutiva e causal característica dos métodos quantitativos*” (Ferreira 2014: 981).

Mas a partir dessa década, novas formas de recolha de dados têm sido colocadas em prática, recorrendo a dinâmicas mais criativas de entrevistar. Uma delas, a entrevista compreensiva, tenta articular a entrevista semi-estruturada com metodologias mais etnográficas, o que se traduz num maior envolvimento do entrevistador no terreno, com um planeamento prévio dos tópicos de pesquisa, mas com a possibilidade de improvisação de ambas as vozes, entrevistador e entrevistado (Ferreira 2014, 982). Este modelo, em modo de conversa, não deixa contudo de preservar a estrutura de questões e respostas, conduzida pelo entrevistador, mas da qual podem emergir novas questões, ou mesmo haver um desvio do guião original. Nesta lógica, a entrevista é em si um processo criativo, porque o entrevistador e o entrevistado cooperam juntos para criar significado (Hollway e Jefferson 2000, 11). Este método de entrevistar tem sido colocado em prática pelos investigadores, e pode ser acompanhado por outras técnicas de recolha de dados como as fotografias, diários e vídeos (Kara 2015: 83). Como refere Ferreira (2014: 983-984) “*a entrevista compreensiva, mais do que uma lógica de ilustração e demonstração de teorias previamente construídas (...) pretende produzir novas proposições teóricas através da articulação estreita e contínua entre o processo de recolha de dados e o processo de formulação de hipóteses.*” As entrevistas compreensivas, como principal técnica de pesquisa de material empírico, justificam-se pelo fato de se pretender obter informação sobre determinadas categorias pré-estabelecidas mas com grau de abertura suficiente para que questões importantes pudessem emergir durante o processo de interação entre o entrevistador e o entrevistado. Na nossa pesquisa, no terreno empírico, recorreremos às entrevistas, segundo um modelo compreensivo como principal fonte primária de recolha de dados.

As entrevistas foram concretizadas considerando os seguintes objetivos:

- Descrever os modelos de fornecimento e operacionalização alimentar nas escolas;
- Identificar, descrever e analisar as potencialidades e resistências à inclusão de critérios ecológicos/sustentabilidade das compras públicas no setor alimentar em contexto nacional:

- Identificar e descrever potencialidades e resistências para a inclusão de alimentos biológicos, alimentos locais e refeições vegetarianas nas escolas;
- Identificar e descrever ações que podem promover a redução do desperdício alimentar nas escolas;
- Compreender o desenvolvimento da educação alimentar nas escolas através de programas educativos implementados.

No que concerne à nossa técnica complementar, utilizámos a observação não participante. A observação é um método de investigação que permite captar comportamentos no momento em que se produzem, sem mediação de um documento ou testemunho. No caso da observação não participante, o observador não está diretamente envolvido na situação a observar, isto é não interage com o objeto de observação nem o afeta de uma forma intencional. Por sua vez os sujeitos não sabem que estão a ser observados (Quivy e Campenhoudt 2003). Durante todo o processo de observação registámos notas de campo. Como refere Bodgan e Biklen (1994) as notas de campo configuram o relato escrito do investigador daquilo que observa e experiencia, podendo constituir-se como um complemento importante a outros instrumentos de recolha de dados. Estas observações foram auxiliadas com registos fotográficos e foram, sobretudo, realizadas no interior dos refeitórios escolares dos municípios estudados.

Procedimentos de recolha de dados: critérios de recrutamento e organização do trabalho de campo

Os entrevistados foram selecionados tendo em conta critérios específicos, concretamente foram escolhidos os sujeitos que possuem um conhecimento mais profundo do tema em análise, identificados por visibilidade, conhecimento pessoal ou referenciados por alguns entrevistados. As entrevistas foram desenvolvidas segundo um guião com questões de referência (Anexo 1), havendo abertura para novas questões que pudessem surgir.

No total foram realizadas 39 entrevistas: 21 abrangendo atores chave que se inscreviam na dimensão nacional e regional, e 18 com atores que se inscreviam no âmbito municipal e escolar (ver Secção seguinte sobre os Estudos de Caso).

Assim, no que concerne ao tema da alimentação escolar, foram entrevistados: o responsável pelas orientações da oferta escolar nos bufetes e refeitórios da Direção Geral de Educação; um técnico envolvido na contratação pública das refeições escolares a nível

nacional da Direção Geral de Estabelecimentos Escolares (Lisboa); as responsáveis pela gestão e monitorização das refeições escolares em dois serviços de educação (Porto e Faro), bem como às três maiores empresas de restauração a operar em Portugal (Lisboa e Porto).

Em matéria de compras públicas, entrevistou-se uma investigadora do Laboratório de Engenharia e Geologia responsável por projetos europeus e de compras públicas, bem como a Associação Ambientalista – Quercus (Lisboa).

Relativamente ao tema da sustentabilidade alimentar, entrevistou-se a maior associação de agricultura biológica em Portugal (Agrobio, Lisboa); uma técnica da Rede Rural Nacional (Lisboa), o presidente da Associação de Vegetarianos de Portugal (Lisboa), dois produtores de agricultura biológica (Tavira e Lagos) e o distribuidor com maior cota no mercado biológico a nível nacional.

Abrangendo os programas educativos relacionados com a alimentação, entrevistaram-se os responsáveis pelos programas Eco-Escolas da ABAE - Educação Ambiental para a Sustentabilidade, e Heróis da Fruta da APCOI - Associação Portuguesa Contra a Obesidade Infantil. Os programas Leite Escolar e Fruta Escolar, uma vez que são da responsabilidade da Direção Geral de Educação, foram abordados aquando da entrevista com o técnico da Direção Geral de Educação. Foi também entrevistado um representante da CONFAP - Confederação Nacional das Associações de Pais.

As 21 entrevistas com os atores institucionais que cobriam o âmbito nacional e regional foram formalizadas previamente, tendo sido realizadas presencialmente no local de trabalho do entrevistado ou outro, previamente acordados via *email* ou telefone. Para a operacionalização das entrevistas partiu-se de um conjunto de questões que abordavam as principais temáticas de análise da pesquisa, mas flexíveis ao fluxo da comunicação. A maioria das entrevistas foram realizadas no período de agosto de 2015 a julho de 2016. Duas entrevistas foram efetivadas em 2017. As entrevistas eram iniciadas com uma breve apresentação pessoal do entrevistador e esclarecendo de seguida o objetivo do trabalho de estudo. No início era igualmente solicitada a gravação da entrevista e explicado o formulário de consentimento informado, salientando-se que os dados transcritos seriam sujeitos a uma análise no âmbito do projeto de investigação, não tendo qualquer outro fim, sendo apenas utilizados para facilitar o processo de recolha dos dados. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas. De seguida era solicitada uma apresentação do entrevistado relativamente ao cargo e funções exercidas. Em média, as entrevistas duraram 60 minutos.

Numa primeira fase, partiu-se do estudo da escola pública enquanto organização educativa que fornece refeições escolares, efetuando-se um enquadramento e compreensão da

temática e uma análise das potencialidades para uma alimentação mais sustentável nas escolas através da utilização de determinados critérios nas compras públicas e programas educativos. Na próxima secção vamos explicar os procedimentos de análise das entrevistas.

Estudos de Caso: Cascais, Torres Vedras e Monchique

Nesta pesquisa recorreremos a três estudos de caso de forma a ter um enfoque mais específico em determinados municípios que mostraram vontade política para implementar compras públicas ecológicas /sustentáveis no âmbito das refeições escolares.

Segundo Yin (1984: 23), entende-se por estudo de caso “(...) *um inquérito empírico que investiga um fenómeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real sendo que a fronteira entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes e onde são utilizadas múltiplas fontes de evidência*”. Este método, tal como outros nas ciências sociais, tem as suas vantagens e desvantagens. Uma das vantagens na utilização do estudo de caso é que os dados são recolhidos no contexto do fenómeno, isto é na situação onde a atividade ocorre (Yin 1994).

Em segundo lugar, as variações em termos de abordagens intrínsecas, instrumentais e coletivas para o estudo de caso permitem análises quantitativas e qualitativas dos dados. A abordagem intrínseca é desenvolvida quando há a pretensão de estudar as características particulares de determinado fenómeno. Stake (2000) salienta que o objetivo não é a construção de teorias, contudo em determinados momentos tal poderá ser realizado pelo investigador. Na abordagem instrumental o caso tem um interesse secundário, e como tal assume um papel facilitador da compreensão de algo, de fornecer a visão de um problema ou redesenhar uma generalização. Ainda com um interesse menos intrínseco, a opção pela investigação de múltiplos casos é desenvolvido tendo por base que este coletivo de estudos poderá conduzir a uma teorização. Em terceiro lugar, os dados recolhidos através do estudo de caso, ajudam a explorar e descrever factos e situações em contexto real e que não conseguem ser capturados através de outro tipo de pesquisa (Zainal 2003).

Em relação às desvantagens, Yin (1994) destaca a existência de três tipos principais associadas ao estudo de caso. Em primeiro lugar pode ser imputado aos estudos de caso alguma falta de rigor. Como refere Yin (1994:9 tradução própria²³) “*muitas vezes o investigador do estudo de caso foi descuidado e permitiu provas equívocas ou visões tendenciosas para influenciar a direcção dos resultados ou conclusões*”. Yin (1994) justifica

²³ No original: “Too many times, the case study investigator has been sloppy and has allowed equivocal evidence or biased views to influence the direction of the findings and conclusions”.

que tal deve-se ao facto dos estudos de caso serem frequentemente associados aos estudos de caso no ensino, nos quais nestes últimos os materiais foram deliberadamente alterados para demonstrar determinado aspeto, o que na investigação tal não é permitido.

Em segundo lugar, os estudos de caso têm pouca base para se proceder a generalizações científicas, sendo estas contudo possíveis quando se utilizam múltiplos estudos de caso. Um terceiro aspeto refere-se ao facto de os estudos de caso serem frequentemente considerados como sendo muito longos, produzindo uma quantidade enorme de informação. Em particular tal aplica-se aos estudos que utilizam a etnografia e observação participante como método de recolha de dados (Yin 1994).

Na nossa investigação a seleção dos três municípios como estudos de caso teve em consideração três critérios de inovação alimentar nas escolas tal como revisto pela literatura: a utilização de alimentos biológicos, produtos locais e a promoção de refeições vegetarianas. Para além destes critérios, pretendeu-se explorar transversalmente a existência de outros critérios relacionados com a sustentabilidade alimentar já revistos na literatura (Capítulo 3), concretamente de educação alimentar (Tabela 4.3.).

Tabela 4.3. Critérios de seleção dos estudos de caso e critérios adicionais.

Critérios de seleção dos estudos de caso		Município de Cascais	Município de Torres Vedras	Município de Monchique
Compras Públicas	Produtos biológicos	X		
	Produtos locais		X	
	Refeições vegetarianas			X
Critérios adicionais que caracterizam os estudos de caso		Município de Cascais	Município de Torres Vedras	Município de Monchique
Educação	Hortas escolares	X	X	X
	Workshops de culinária saudável	X	X	X

Selecionámos o município de Cascais pois este foi um dos pioneiros a nível nacional a adquirir produtos biológicos para o almoço escolar. Este projeto piloto com a duração aproximada de um mês decorreu no ano de 2010. Esta iniciativa integrada nos objetivos da Agenda 21 resultou da colaboração entre o município, os agrupamentos escolares, a empresa de restauração contratualizada pelo município para fornecer as refeições às escolas do pré-escolar e do primeiro ciclo e a Associação Nacional de Agricultura Biológica – Agrobio. O

conhecimento do projeto-piloto de Cascais surgiu durante a entrevista à Agrobio que pela sua inovação considerámos importante incluir como estudo de caso nesta pesquisa.

O interesse em estudar o caso do município de Torres Vedras foi, desde logo, motivado pelo conhecimento da participação do município no projeto europeu de compras públicas ecológicas Building SPP (2010-2012) aquando das conferências “Compras Sustentáveis: Um desafio para a administração Pública” organizado pelo LNEG. Este projeto tinha como objetivo promover práticas de compras públicas sustentáveis em municípios de Portugal e Grécia. Concretamente em Torres Vedras, um dos objectivos estava relacionado com aquisições escolares mais sustentáveis. Considerámos importante integrá-lo como estudo de caso já que o município estava a adquirir produtos alimentares locais para as refeições escolares.

Em 2016, o município de Monchique ganhou projeção mediática por estar a introduzir refeições vegetarianas nas escolas do primeiro ciclo. Esta prática, singular no panorama geral de refeições escolares do ensino público português, constitui-se como uma experiência inovadora e pertinente para a temática de investigação, pelo que decidimos aprofundar este caso.

Principais características sociodemográficas dos municípios selecionados

Partimos agora para uma descrição mais alargada destes municípios, tendo em conta as suas características sociodemográficas e territoriais. Na Tabela 4.4 apresentamos as principais características socioeconómicas e geográficas dos municípios estudados.

Tabela 4.4. Caracterização geográfica, demográfica e socioeconómica dos municípios em estudo

Características	Cascais	Torres Vedras	Monchique
Área	92km ²	407,1 km ²	395,26 km ²
nº de freguesias	4	13	3
Freguesia com maior densidade populacional	União de Freguesias de Carcavelos e Parede (30%)	União de Freguesias de Torres Vedras e Matacães (33,4%)	Freguesia de Monchique (33,4%)
nº de habitantes	206 479	79 465	6045
Grupos etários	(<15) - 16,4% (15-64) - 64% (>64) - 19,3%	(<15) - 15.7% (15-64) - 67% (>64) - 17.4%	(<15) - 10% (15-64) - 58% (>64) - 32%
Nível de escolaridade população predominante	Ensino secundário e universitário: 21% e 19%.	1º ciclo: 25.8%	Sem escolaridade: 20%

Principais atividades económicas principais no município	Turismo, atividade pesqueira e comércio local.	Atividade agrícola e indústria agro-alimentar e metalúrgica Comércio e retalho	Comércio, Hotelaria e Restauração
Atividades económicas relacionadas com a alimentação	Atividade pesqueira.	Atividade agrícola (vinha e horticultura) Indústria agro-alimentar.	Transformação da Carne, produção e destilação do Medronho e Águas de Monchique”
nº de agrupamentos escolares	13	4	1
Gestão do fornecimento das refeições escolares	Concessionada a uma empresa de restauração coletiva	Direta (Município)	Direta (Município)

Fonte: Census. 2011. Instituto Nacional de Estatística 2009 - 2014.

O município de Cascais está localizado na área metropolitana de Lisboa, fazendo fronteira com os concelhos de Sintra e de Oeiras abrangendo uma área de 92 km². É constituído por quatro freguesias: União de Freguesias de Cascais e Estoril, União de Freguesias de Carcavelos e de Parede, Freguesia de Alcabideche e Freguesia de S. Domingos de Rana. Dentro dos três casos de estudo é o município com uma maior densidade populacional. A idade da população situa-se maioritariamente entre os 15 e 64 anos, e o nível de escolaridade predominante é o ensino secundário e universitário (21% e 19% respetivamente). Nos três casos de estudo, este é o município com um maior nível de escolaridade – aliás, um dos mais elevados a nível nacional (CLAS 2012, 29). As principais atividades económicas do município são o turismo, a atividade pesqueira e o comércio local. O município é constituído por treze agrupamentos escolares do ensino público, cujo fornecimento de refeições ao pré-escolar e primeiro ciclo é concessionado a uma empresa de restauração.

O município de Torres Vedras está localizado na região Centro e sub-região Oeste do distrito de Lisboa, e possui uma área de 407.1km², a maior dos três municípios estudados. É constituído por treze freguesias: Freiria, Ponte do Rol, Ramalhal, São Pedro da Cadeira, Silveira, Turcifal, Ventosa e União de Freguesia: A dos Cunhados e Cabeça, Carvoeira e Carmões, Dois Portos e Runa, Maxial e Monte Redondo, Torres Vedras de Matações, esta última com maior densidade populacional (33,4%). A idade da população encontra-se essencialmente entre os 15-64 anos. O nível de escolaridade predominante da população é o 1.º ciclo (25,8%). As principais atividades económicas do município são a atividade agrícola e

indústria agroalimentar, a indústria metalúrgica e o comércio a retalho. Existem quatro agrupamentos escolares do ensino público, estando o fornecimento alimentar do pré-escolar e do 1.º ciclo sob a gestão direta do município.

No caso do concelho de Monchique esta é uma região interior que integra uma das sub-regiões do Algarve. É limitado a Norte pelo concelho de Odemira, a Sul pelos concelhos de Portimão e Lagos, a Este pelo concelho de Silves, e a Oeste pelo concelho de Aljezur, totalizando uma área de 395,26 km². A maior parte da população não tem escolaridade ou possui o 1º ciclo. É composto por três freguesias: Alferce, Marmelete e Monchique. A idade da população situa-se essencialmente entre os 15-64 anos. Em relação ao nível de escolaridade, a maioria da população (20%) não possui escolaridade. As principais atividades económicas do município são o comércio, hotelaria e a restauração. O município possui um agrupamento escolar do ensino público, cujo fornecimento de refeições é efetuada pela câmara municipal.

Uma das dificuldades encontradas refere-se à caracterização do território educativo, uma vez que os dados nem sempre estão facilmente acessíveis, principalmente a nível local (e.g. o número de alunos por agrupamento é variável consoante os anos letivos). Para contrariar esta dificuldade, foi consultada mais do que uma fonte secundária, sendo também recolhida esta informação e confirmada durante o trabalho de campo.

Numa etapa seguinte, incidimos o trabalho na recolha de dados sobre iniciativas escolares dentro destes municípios, as quais promoviam uma alimentação mais sustentável, ao nível das compras públicas e/ou da educação alimentar. O agrupamento de escolas em cada município foi selecionado por indicação de técnicos da câmara, sendo um dos critérios de seleção possuir iniciativas que fossem inovadoras na introdução de critérios ecológicos ou sustentáveis nas compras públicas e/ou educação alimentar.

No município de Cascais, todas as escolas Jardim de Infância e do 1º ciclo participaram no projeto que incluía refeições biológicas. Por sugestão da técnica da Câmara Municipal de Cascais, selecionámos o Agrupamento A localizado numa freguesia deste município. Foram realizadas no total sete entrevistas em dois locais distintos: no jardim de Infância e na Escola do 1º ciclo, onde são confeccionadas refeições e distribuídas para outras escolas do agrupamento. Foram entrevistadas duas técnicas do núcleo de ação social escolar da câmara de Cascais, a técnica nutricionista responsável pelas refeições escolares da empresa de restauração colectiva, a chefe de cozinha, a coordenadora do 1º ciclo do JI, uma educadora do JI, e o representante dos pais da concelhia de Cascais.

No município de Torres Vedras, por indicação do técnico da câmara municipal responsável pelas refeições escolares, seleccionámos o Agrupamento B localizado numa freguesia deste município. Realizámos as entrevistas na Escola EB/JI dessa freguesia, nomeadamente à vereadora da educação, ao técnico responsável pelas refeições escolares; ao responsável pelas compras dos alimentos para as refeições escolares, à chefe de cozinha, à coordenadora do 1º ciclo e a uma encarregada de educação. Na Câmara Municipal de Torres Vedras entrevistou-se ainda a técnica da câmara envolvida no processo de aquisição das compras públicas.

No município de Monchique, igualmente por sugestão da técnica nutricionista e responsável das refeições escolares da câmara municipal de Monchique, efetuamos o trabalho de campo no jardim de infância e escola do 1º ciclo do Agrupamento C localizado numa das freguesias desse município. Foram entrevistadas: a técnica da câmara, nutricionista e responsável pelas refeições escolares, a coordenadora do 1º ciclo, uma professora da escola do 1º ciclo, a responsável da cozinha, a presidente da associação de pais e encarregados de educação de Monchique e um encarregado de educação. Estas entrevistas seguiram os protocolos éticos de recolha e arquivamento de dados já explicitados anteriormente (explicação dos objectivos de investigação, consentimento informado) e foram realizadas tendo em vista os seguintes objetivos que recordamos aqui:

- Descrever e interpretar como foram operadas as mudanças alimentares, concretamente, introdução de produtos biológicos/locais/refeições vegetarianas;
- Identificar, descrever e analisar, benefícios, resistências e barreiras à implementação das mudanças alimentares;
- Identificar e descrever iniciativas relacionados com a alimentação e sustentabilidade e interpretar possíveis conexões com as iniciativas dos municípios.

Ressaltamos ainda que pela prática profissional da investigadora, a dimensão escolar era um terreno conhecido e familiar, essencialmente no que se refere ao conhecimento dos atores-chave relacionados com o fornecimento e educação alimentar, facilitando a escolha dos entrevistados que poderiam ter um importante contributo.

Procedimentos analíticos dos dados qualitativos

Para o tratamento do material empírico procedeu-se a uma análise de conteúdo qualitativa por meio da depuração de temas e subtemas que se observaram através da leitura

repetida das entrevistas transcritas. De acordo com Bardin (2009), a análise quantitativa permite obter “*dados descritivos através de um método estatístico*”, enquanto que a análise qualitativa corresponde a “*um processo mais intuitivo, mas também mais maleável e mais adaptável a índices não previstos, ou à evolução de hipóteses*” (Bardin 2009: 141).

Na seguinte tabela apresentamos os principais temas e subtemas da análise dos dados empíricos referentes à dimensão política e institucional (escalas nacional e regional):

Tabela 4.5. Temas e subtemas de análise dos dados empíricos numa dimensão política e institucional (escalas nacional e regional)

Temas	Sub-temas de análise
Compras Públicas ecológicas /Sustentáveis	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicação das compras públicas ecológicas em Portugal no setor da alimentação • Potencialidades das compras públicas ecológicas/sustentáveis no setor da alimentação.
Alimentação: Procedimentos de fornecimento alimentar	<ul style="list-style-type: none"> • Modelos de operacionalização das refeições escolares; • Agentes envolvidos no fornecimento alimentar nas escolas; • Modelos de contratualização das refeições escolares.
Alimentos Biológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Opiniões sobre o consumo de produtos biológicos/locais/refeições vegetarianas; • Potencialidades de integração de produtos biológicos/locais/refeições vegetarianas nas ementas escolares; • Obstáculos para a introdução de produtos biológicos/locais/refeições vegetarianas nas ementas escolares.
Alimentos Locais	
Alimentação Vegetariana	
Desperdício alimentar	<ul style="list-style-type: none"> • Ações de redução do desperdício alimentar; • Resistências/obstáculos à cedência de refeições escolares para fins sociais.
Programas de educação Alimentar	<ul style="list-style-type: none"> • Principais programas de educação alimentar nas escolas; • Ligação de programas de educação alimentar com a sustentabilidade.

No que se refere à dimensão política e institucional ao nível do município e da escola, os principais temas e subtemas da análise dos dados empíricos são:

Tabela 4.6. Temas e subtemas de análise dos dados empíricos numa dimensão política e institucional (escalas municipal e local - escola).

Temas		Sub-tema comum de análise	Sub-tema específico de análise
Compras Públicas	Alimentos biológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Significado de produtos biológicos/locais/refeições vegetarianas • Razões para a introdução de produtos biológicos/locais/refeições 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepções sobre os impedimentos para a continuidade do consumo de alimentos biológicos

	Alimentos locais	<ul style="list-style-type: none"> vegetarianas • Procedimentos para inclusão de produtos biológicos/locais/refeições vegetarianas • Resistências à introdução nas refeições escolares de produtos biológicos/locais/refeições vegetarianas • Opiniões sobre a importância do consumo de produtos biológicos/locais/refeições vegetarianas 	<ul style="list-style-type: none"> • Critérios de seleção dos produtores locais.
	Redução da proteína animal		<ul style="list-style-type: none"> • Opções na definição de substitutos da proteína animal • Mecanismos para concretizar novas formas de confecção de refeições
Tema		Sub-temas de análise	
Educação Alimentar	Workshops de culinária saudável	<ul style="list-style-type: none"> • Importância das hortas pedagógicas/workshops de culinária saudável; • Conexões entre a horta / workshops de culinária saudável com as refeições escolares (integração ou não com o serviço de refeições) • Envolvimento da comunidade educativa • Resistências ao desenvolvimento das atividades. 	
	Hortas pedagógicas		

A figura 4.2. esquematiza o modelo analítico utilizado.

Por último, reforçamos que esta investigação resultou de um processo construtivo indutivo, em que se recorreu a um *design* metodológico reajustado ao longo do tempo, apostando-se na diversidade das fontes e nos métodos de análise da informação.

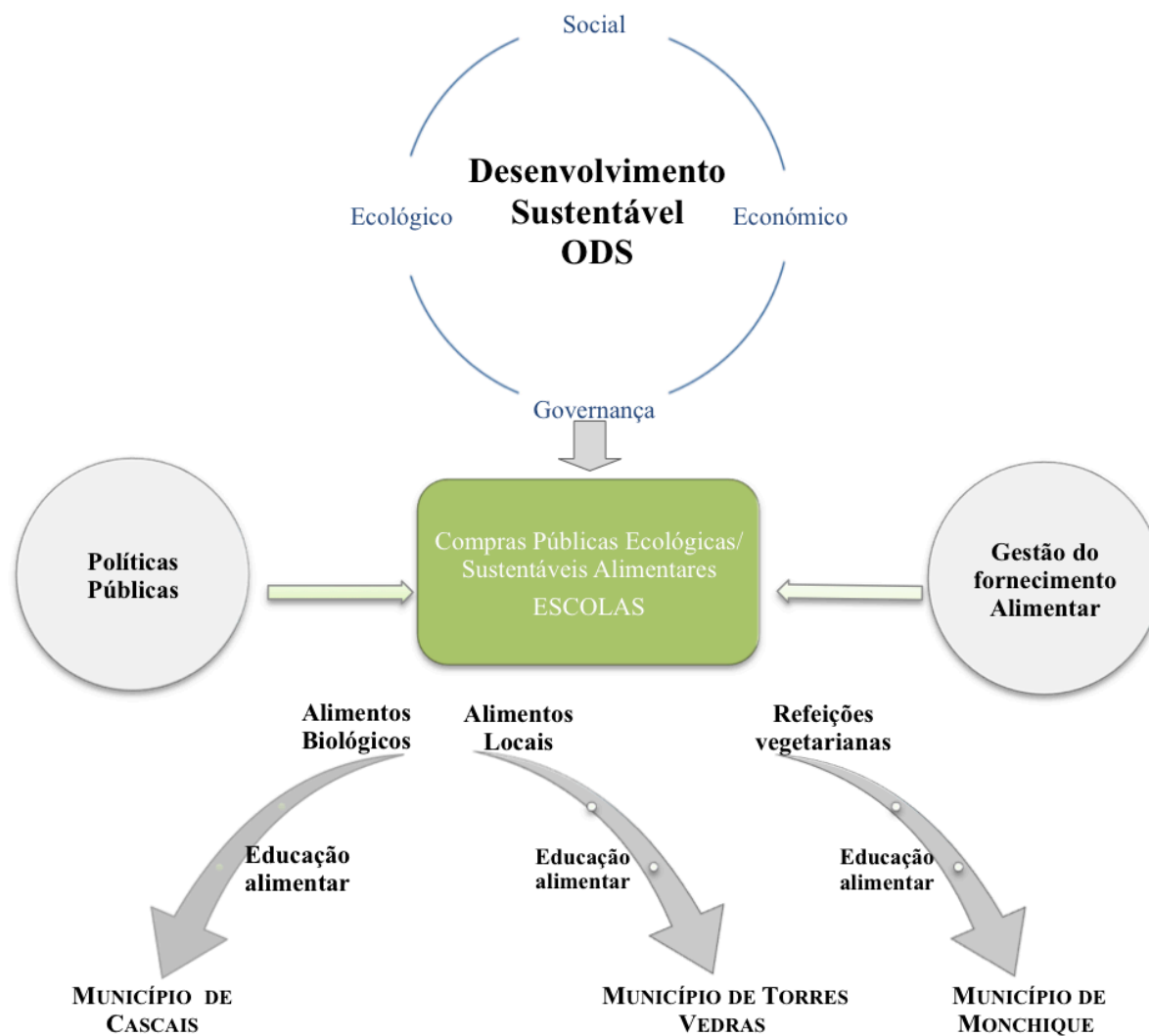


Figura 4.2. Modelo analítico

CAPÍTULO V

A ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS PORTUGUESAS

No seguinte capítulo iremos realizar uma abordagem à alimentação pública nas escolas portuguesas na atualidade, logo após um breve enquadramento histórico. Serão analisadas as entrevistas efetuadas a entidades centrais e regionais relacionadas com a alimentação escolar, concretamente: direção geral de educação, direção geral dos estabelecimentos escolares, serviços regionais de educação, representante da CONFAP e às empresas de restauração coletiva.

Enquadramento histórico das refeições escolares

Em Portugal, as refeições escolares constituem um direito dos alunos matriculados no ensino público. Nas últimas décadas as sucessivas reestruturações ao nível da política alimentar acompanham o processo de democratização do ensino através do alargamento da escolaridade obrigatória, que sob a ação de uma política redistributiva, permite o acesso de refeições escolares gratuitas a um maior número de alunos.

Antes de mais convém referir que a atual rede pública do ensino obrigatório é constituída por estabelecimentos de ensino do pré-escolar, dos três ciclos de ensino básico (1.º, 2.º e 3.º), e do ensino secundário que funcionam na direta dependência da Administração Central representada pelo Ministério da Educação e Ciência, pelas Autarquias e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. As escolas encontram-se, na sua maioria, integradas em agrupamentos de escolas, podendo ter um contrato de autonomia estabelecido com o Ministério de Educação e Ciência.

Numa breve caracterização histórica, os refeitórios escolares existem desde o início do século XX, embora de forma muito escassa e desigual na sua distribuição territorial. Durante o Estado Novo (1933-1974) sobressaiu o papel fundamentalmente assistencialista de

suprimento alimentar do Estado (Truninger *et al.* 2012). É sobretudo após o período do Estado Novo, já em pleno regime democrático, que a oferta alimentar escolar começa paulatinamente a estender-se e a universalizar-se aos alunos que desse serviço queiram usufruir. Desde a revolução de abril de 1974, a ação em matéria de alimentação das crianças e jovens é caracterizada por uma progressiva transferência de competências para o poder local. A partir do ano de 1984 os municípios passam a ser responsáveis pela ação social escolar. Como tal, a gestão dos refeitórios – até então da competência do governo central –, é transferida para as autarquias, havendo uma crescente intervenção do poder local na esfera social e económica. Nos refeitórios era servida uma refeição diária de acordo com as normas gerais do então Instituto de Ação Social Escolar (IASE, órgão central do Estado criado em 1971), a qual era destinada a alunos do pré-escolar, ensino primário (correspondendo aos atuais 1.º e 2.º ciclos), ciclo preparatório TV, oficial, particular ou cooperativo. O serviço de fornecimento das refeições poderia também ser concessionado a uma empresa de restauração.

No ano de 1986, com a ampliação do ensino obrigatório do 6.º para o 9.º ano, dá-se um aumento do número de crianças e jovens que poderiam ter acesso às refeições escolares e tal manifesta-se na reorganização do fornecimento alimentar na década seguinte. É nos anos 90 que ocorre uma progressiva descentralização em matéria de ação social e do fornecimento das refeições escolares. Em 1993, o IASE é extinto e substituído pelas Direções Regionais de Educação (DREs), que passaram a ter competências em matéria de ação social a partir do 2.º ciclo, enquanto que os municípios permaneceram com a tutela das refeições do pré-escolar e do 1º ciclo. Concretamente no fornecimento de refeições escolares cada DRE era responsável pelo fornecimento das refeições nas escolas em que o serviço era concessionado a uma empresa. Cada uma das cinco direções regionais (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) contratualizava o serviço de refeições para a respetiva região através de um caderno de encargos.

Porém, no final da década de 90, as autarquias vêm a sua autonomia alargada em matéria de gestão dos refeitórios escolares (Lei 159/99 de 14 de setembro), ficando responsáveis pela construção e manutenção dos equipamentos educativos (e.g. refeitório) e pela gestão dos refeitórios dos estabelecimento de educação pré-escolar e do ensino básico. Têm ainda possibilidade de delegar às juntas de freguesias, mediante protocolo a celebrar com o município, determinadas competências em matéria de ação social. É então a partir da década de 90, que à medida que os municípios e as DREs foram ganhando autonomia, que a concessão dos refeitórios escolares se massificou, sendo visível a penetração do mercado em serviços anteriormente prestados pelo Estado (Truninger *et al.* 2012)

Em 2005 foi aprovado por Despacho o *Programa de Generalização das Refeições Escolares* para os alunos do 1º ciclo o qual tinha como objectivo garantir ao universo de crianças que frequentam o 1.º ciclo do ensino básico uma refeição diária equilibrada. Neste é definido um apoio financeiro a conceder pelo Ministério da Educação ao município para o fornecimento das refeições escolares. Tal necessidade é justificada no despacho por não ter sido definido, até então, um modelo de financiamento que permitisse aos municípios garantir o fornecimento de refeições. Este apresenta-se cada vez mais necessário, pela evidência que as refeições escolares influenciam de forma positiva a aprendizagem de crianças e jovens, e face ao aumento do período de tempo que os alunos estão na escola devido à introdução de atividades extracurriculares. No primeiro ano letivo de implementação do programa (2005/2006) foram abrangidos 234 municípios; nos anos letivos seguintes ocorreu uma adesão gradual dos restantes. O programa conseguiu a plena implementação em todos os municípios no ano letivo de 2008/09 (DGPGF 2012).

Em 2011, com a Lei Orgânica do Ministério de Educação e Ciência, as DREs são extintas, sob o argumento da simplificação administrativa. Sob o novo modelo organizacional as DREs são substituídas pela Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) - serviço central de administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa. A DGEstE possui cinco unidades orgânicas descentralizadas a nível nacional: Direção de Serviços Região Norte (DSRN), Direção de Serviços Região Centro (DSRC), Direção de Serviços Região Lisboa e Vale do Tejo (DSRLVT), Direção de Serviços Região Alentejo (DSAR) e Direção de Serviços Região Algarve (DSRAL), sediadas, respectivamente, no Porto, Coimbra, Lisboa, Évora e Faro. Com a criação da DGEstE, os cinco cadernos de encargos para fornecimento de refeições deixam de existir, sendo substituídos por um procedimento único centralizado através de um concurso público lançado pela DGEstE (Lisboa). Na alimentação as competências das Direções dos Serviços Regionais estão essencialmente relacionadas com a monitorização das refeições (e.g. lidar com as reclamações dos pais) e com a recolha de dados e de definição de medidas que possam levar as entidades públicas a promover uma alimentação mais saudável (e.g. levantamento do número de máquinas de venda automática de alimentos nas escolas). Por sua vez a Direção Geral de Educação (DGE) é responsável por definir a oferta escolar, ou seja, os critérios nutricionais e de segurança e higiene alimentar (seguindo o sistema de Análise de Perigos e Controlo de Pontos Críticos (HACCP)) que as ementas escolares devem cumprir.

Ainda de referir que as refeições escolares então enquadradas nas medidas de ação social da responsabilidade do Ministério da Educação e dos municípios pelo Decreto-Lei n.º 55/2009 de 2 de março e o Despacho n.º 8452-A/2015 de 31 julho. Nestes documentos legislativos, entre os diversos apoios económicos estão definidos os apoios aos alunos, nomeadamente das refeições escolares. O Decreto-Lei n.º 55/2009 de 2 de março define relativamente à alimentação as diretrizes de distribuição diária gratuita de leite; o fornecimento de refeições gratuitas ou os preços comparticipados; bem como a promoção de ações de educação e higiene alimentar (artigo 13.º). Neste decreto, é ressaltado que devem ser consideradas a gastronomia e hábitos regionais no fornecimento de uma refeição equilibrada à população escolar. As escolas mediante necessidade, podem ainda fornecer um apoio suplementar aos alunos com menos recursos económicos, mediante utilização de verbas decorrentes do bufete ou papelaria escolares (de acordo com o Decreto Lei n.º 55/2009 de 2 de Março, no seu artigo n.º 24).

Para a implementação destas diretrizes legislativas tem sido desenvolvido um conjunto de documentos que permitem operacionalizar a alimentação escolar, os quais serão analisados na seção seguinte.

Políticas alimentares e nutricionais

As políticas alimentares e nutricionais nos estabelecimentos de ensino público têm como objetivo valorizar a escola pública como promotora de uma alimentação saudável tendo por base a dieta mediterrânea. Para além do fornecimento alimentar segundo determinados critérios nutricionais, o desenvolvimento de guias de orientação nutricional e de programas educacionais tem acompanhado a evolução da implementação das medidas de saúde escolar (Truninger *et al.* 2012). Nestes, o combate à e a prevenção da obesidade infantil, bem com a promoção da alimentação saudável têm constituído uma prioridade nas políticas do Ministério da Saúde e do da Educação (Rito *et al.* 2010).

Embora em décadas anteriores a promoção da alimentação saudável e o combate à obesidade ou nutrição desequilibrada faziam parte das preocupações dos profissionais de saúde e dos órgãos governativos, o foco mais acentuado nestes problemas remonta essencialmente à década de 90, e depois ganha força sobretudo no início do século XXI. Nos anos 90, a constatação do acesso a alimentos menos nutritivos e a padronização de dietas desequilibradas (excesso de açúcar, sal e gorduras) começou a levantar questões de índole de

saúde pública. Isto porque se constatava um aumento do número de casos de crianças e jovens com excesso de peso e obesidade. Determinadas políticas alimentares desenvolvidas nessa época pretendiam contrariar essa tendência, nomeadamente as orientações nutricionais como as “Normas Gerais para a Alimentação” (1994) publicadas pelo IASE, sendo atualizadas em 2007 pela então Direção Geral de Educação e de Desenvolvimento Curricular (Circular n.º14/DGIDC/2007 Refeitórios Escolares - Normas de Alimentação, com posterior aditamento n.º 15/DGIDC/2007). Estas são, em 2013, substituídas pela **Circular 3/DSEEAS/DGE/2013** “Orientações sobre ementas e refeitórios escolares 2013/2014” definidas pela Direção Geral de Educação (DGE) estando atualmente em vigor. Também em 2007 são emitidas as orientações para os bufetes escolares (Circular n.º 11/DGIDC/2007).

A Circular 3 estabelece orientações para os alimentos autorizados para a confeção das refeições escolares; a composição e componentes da ementa, e definição de capitações estabelecidas em dois grupos: pré-escolar e 1.º ciclo, 2.º, 3.º ciclos e secundário. Estas orientações aplicam-se tanto às escolas de gestão direta como às de gestão concessionada.

A Circular n.º 11, relativa aos bufetes escolares, determina as orientações relativas aos géneros alimentícios a promover nos bufetes e máquinas de venda. Estes documentos serão analisados com mais pormenor no capítulo V.

Ainda na década de 90, as preocupações com as questões de saúde refletem-se também nos programas educativos implementados pela adesão em 1994 de Portugal à Rede Europeia de Escolas Promotoras de Saúde (REEPS). As escolas inseridas nesta rede têm como objetivo a promoção da saúde em meio escolar essencialmente em parceria com os Centros de Saúde, podendo envolver também os municípios e as juntas de freguesia os quais são relevantes no que se refere ao apoio de material e na logística de algumas iniciativas. No ano letivo de 2001/2002 a rede integrava 3407 escolas e 265 Centros de Saúde. De acordo com os dados disponíveis, concretamente do Relatório de Atividades de 2000, a alimentação era considerada pelas escolas como um dos temas prioritários a ser desenvolvido no programa (entre 1998/99 e 2000/1). Nesse âmbito foram concretizadas intervenções como ações de formação para os professores, alunos e pais (CAN 2000).

Na década seguinte é dada uma especial atenção ao sobrepeso e excesso de peso. No ano de 2005 foi desenvolvido o Plano Nacional de Combate à Obesidade incluído no Plano Nacional de Saúde 2004-2010. Em 2007 é criada a *Plataforma Contra a Obesidade*, estabelecendo os alicerces para a implementação em Portugal do *Programa Nacional de Promoção da Alimentação Saudável* (PNPAS) o qual foi efetivamente implementado em 2012. Neste programa, a Direção Geral de Saúde (DGS) reconhece a importância do consumo

de outras fontes de proteína para além da animal. Este pressupõe pela primeira vez, para além de objetivos nutricionais e de disponibilidade alimentar, a interligação da alimentação com outros setores como a agricultura, ambiente, educação entre outros, criando uma visão mais ampla da alimentação. Em ambiente escolar é reforçada a necessidade de modificar a disponibilidade de alguns alimentos com elevado teor de açúcar, sal e gordura, e incentivar a uma maior disponibilidade de outros alimentos como água, frutos e hortícolas (PNPAS online <http://www.alimentacaosaudavel.dgs.pt/ambientes-saudaveis/escolas/>, consultado a 10 de setembro de 2017). O PNPAS permanece até aos dias de hoje e destacam-se algumas intervenções no setor do ensino, como a colaboração no desenvolvimento da Circular 3, na definição do Regime de Fruta Escolar, na capacitação dos profissionais através de ações de formação e construção de manuais e ferramentas disponíveis online (e.g. ferramenta electrónica de medição de sal portátil para as escolas, e a roda da alimentação mediterrânea interativa) (PNPAS 2017). Em relação aos manuais, o PNPAS em articulação com a DGE tem produzido orientações para a oferta alimentar em meio escolar nomeadamente a *A Dieta Mediterrânea nas ementas escolares; Linhas de Orientação para uma Alimentação Vegetariana Saudável* (2015), *Alimentação vegetariana em idade escolar* (2016), o *Planeamento de refeições vegetarianas para crianças em restauração coletiva: princípios base* (2016) disponíveis no site institucional do Programa em modo digital.

Para além da disponibilização de uma oferta alimentar saudável, as políticas alimentares educativas, têm investido na definição de documentos orientadores para a promoção de uma educação alimentar nas escolas. Em 2006 foi desenvolvido o documento *Educação Alimentar em Meio Escolar - Referencial para uma oferta alimentar saudável* (pelo Ministério da Educação representado pela então Direção Geral de Educação e de Desenvolvimento Curricular e pelo Ministério da Saúde) destinado ao pré-escolar e ao primeiro ciclo. Neste são abordados temas como a educação alimentar curricular, a oferta alimentar nos bufetes, a importância do almoço do refeitório, e o papel dos pais e dos encarregados de educação na adoção de práticas alimentares saudáveis em meio escolar. Recentemente, em 2017, foi lançado o *Referencial de Educação para a Saúde* da DGS e DGE no qual há também um conjunto de orientações para os temas a desenvolver na educação alimentar que abordaremos no capítulo 8.

Ainda no desenvolvimento das políticas alimentares e nutricionais, os pais e encarregados de educação estão representados pelas Associações de Pais e Encarregados de Educação as quais podem estar agregadas em Concelhias. A CONFAP - Confederação Nacional das Associações de Pais, reúne as Associações de Pais e Encarregados de Educação

e Concelhias. Por concelho existe uma Federação de Concelhia, que representa as Associações de Pais e Encarregados de Educação do concelho. Dependendo da dimensão estas entidades podem associar-se em federações interconcelhias (e.g. Federação Regional das Associações de Pais do Algarve). O papel deste movimento associativo de pais tem como objetivo acompanhar e fiscalizar o cumprimento das orientações referentes à educação dos seus filhos, atuando e efetuando recomendações quando considera necessário (CONFAP online: <http://www.confap.pt/conteudo/a-confap/quem-somos/quem-somos>, consultado a 10 de setembro de 2017). Em dezembro de 2017, a CONFAP – no rescaldo da discussão pública relativa à qualidade alimentar dos refeitórios escolares –, emitiu um parecer designado “Dossier Cantinas Escolares”, manifestando a sua preocupação face às refeições servidas nos refeitórios adjudicados, comprometendo-se a reforçar e a complementar a intervenção e vigilância das escolas, bem como a reportar as questões que considera importantes corrigir.

Oferta alimentar nas escolas

Nas escolas, a oferta alimentar é constituída pelo almoço no refeitório, havendo ainda a possibilidade de um complemento (lanche da manhã ou da tarde). Este pode ser da iniciativa das escolas ou autarquias, ou financiado através de diversos programas (Leite Escolar, Regime de Fruta Escolar, Pera). Existem ainda escolas (essencialmente a partir do 2.º ciclo), que possuem bufete e máquinas de venda automática que disponibilizam alimentos e bebidas.

Refeições escolares, bufetes e máquinas de venda automáticas

Refeições escolares

Nas escolas, desde 2013, que o almoço escolar servido diariamente deve cumprir as directrizes da **Circular 3** (Circular nº.: 3/DSEEAS/DGE/ 2013) definidas pela DGE. Estas orientações são utilizadas por distintos intervenientes (Câmara Municipal, DGEstE, escolas, empresas de restauração coletiva) para a elaboração das ementas escolares. Recentemente, em Julho de 2018, já numa etapa final do nosso trabalho, a Circular 3 é substituída pelo documento “Orientações sobre ementas e refeitórios escolares”, no qual há um reforço no que se refere à importância da dieta mediterrânea e no qual são apresentadas algumas propostas para um prato escolar mais sustentável, como é o caso da seleção do tipo de peixe no seu anexo 5 - “Sustentabilidade do Pescado.” (DGE 2018).

Também desde 2017 uma nova lei (Lei n.º 11/2017 de 17 de abril) regula a obrigatoriedade da opção de ementa vegetariana nas escolas sob pedido, iniciativa esta que analisaremos com mais pormenor no capítulo 7. A fiscalização do cumprimento destas directizes e normas é efetuada pela Inspeção Geral da Educação.

Nas orientações do Ministério da Educação relativas à oferta alimentar, para além da Circular 3 e da Lei 11/2017 de 17 de abril, destacamos ainda que em 2015 por despacho foram introduzidas duas recomendações no fornecimento alimentar: o **combate ao desperdício alimentar** através de uma gestão eficiente dos alimentos e a **aquisição dos produtos alimentares sazonais e de qualidade certificada** provenientes de meios de produção que recorram a métodos sustentáveis como é caso da produção integrada (artigo 2.º do Despacho n.º 8452-A/2015 de 31 de Julho de 2015).

Relativamente ao **almoço escolar**, de acordo com a **Circular 3**, a ementa diária deve ser composta por: sopa, prato de carne ou pescado, acompanhamento glucídico (arroz, massa, batata, ou leguminosas); hortícolas e/ou saladas, pão de mistura (do dia e embalado, não referindo o tipo de embalagem), sobremesa (diariamente fruta de três variedades, preferencialmente da época, e ocasionalmente um doce) e água, não sendo autorizada outra bebida. Para cada grupo alimentar que constitui o prato é também indicado o tipo de confeção e a capitação. Por exemplo, uma ementa com fritos pode ser disponibilizada apenas uma vez com uma periodicidade quinzenal. Para a elaboração das ementas são definidos os alimentos autorizados, as captações de alimentos a oferecer e a sazonalidade de frutas e hortícolas, com informação indicativa sobre os períodos mais adequados para incluir na oferta alimentar.

Na Circular 3 é ainda recomendada uma progressiva redução da quantidade de sal, recorrendo a alternativas como o uso de ervas aromáticas. Também sob prescrição médica ou religiosa, de acordo com este documento, pode ser servido outro tipo de dieta (e.g. sem glúten, sem carne de porco). Também é referida a necessidade de aplicação de medidas de acompanhamento aos alunos durante a hora do almoço.

Por último, no que se refere ao **preço das refeições escolares**, o mais recente despacho (Despacho n.º 18978/2009, de 17 de Agosto) define que os alunos, independentemente do nível de escolaridade (desde o pré-escolar até ao secundário), pagam 1.46 € por refeição (IVA incluído). O custo médio das refeições para a entidade que fornece pode ser superior a este valor (até 0,22€ por aluno). Tal significa que o valor máximo que pode ser pago por refeição é de **1.68 euros** que corresponde ao valor que é pago pelo aluno, acrescido de 22 cêntimos, suportado pelo Ministério da Educação ou Municípios (ver Tabela 5.1.)

Em situações de risco social familiar (baixo rendimento, desemprego, etc.) poderá haver, no valor da refeição, uma comparticipação total ou parcial, categorizada por escalões A ou B, definidas por despacho. Estes apoios sociais têm como objetivo o sucesso escolar e educativo dos alunos, o desenvolvimento equilibrado e a promoção da saúde das crianças e jovens.

Tabela 5.1. Preço das Refeições em refeitórios escolares

Despacho n.º 18978/2009, de 17 de Agosto	Refeições em refeitórios escolares
Preço aos alunos	€ 1,46
Preços aos alunos com auxílio económico	
Escalão A	€ 0 (comparticipação a 100%)
Escalão B	€ 0.73 (comparticipação a 50%)
Taxa adicional /marcação no dia	€ 0.30
Comparticipação máxima no custo refeição/aluno	€ 0.22

Fonte: Despacho n.º 18987/2009 de 17 de Agosto de 2009

Contudo, no âmbito do **Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos Alunos do 1.º Ciclo**, existe ainda a possibilidade dos **municípios acederem a um apoio financeiro do Ministério de Educação** (Despacho n.º 18987/2009 de 17 de agosto de 2009), podendo o valor da refeição escolar ir a um limite de €2.50 euros/aluno, sendo que o valor pago pelo aluno (de 1,46 euros) mantém-se. Isto significa que o valor que acresce à refeição, numa perspetiva de responsabilidade partilhada, é pago pelo Ministério da Educação e pelo Município (comparticipação máxima de 50% até um valor de € 0.58 por alunos/refeição, abatido ao preço pago pelos alunos).

Tabela 5.2. Preço das Refeições em refeitórios escolares e comparticipação – Programa de Generalização das Refeições Escolares aos Alunos do 1.º Ciclo

Despacho n.º 18978/2009, de 17 de Agosto (Artigo 4.º Anexo V)	Preço das refeições em refeitórios escolares
Preço a pagar pelos alunos	€ 1,46
Preço máximo de refeição (valor correspondente ao máximo dos refeitórios concessionados)	€ 2.5
Comparticipação máxima do Município	€ 0,58
Comparticipação máxima do Ministério da Educação	€ 0,58
Preços aos alunos com auxílio económico	
Escalão A	€ 0 (comparticipação a 100%)
Escalão B	€ 0.73 (comparticipação a 50%)

É ainda referido no ponto 4, do artigo 4.º do referido Despacho n.º 18987/2009 que se o custo real das refeições for superior ao máximo (ou seja, superior a € 2.50) a comparticipação do Ministério da Educação mantém-se no limite de € 0,58 por refeição/aluno.

Este apoio pode ser solicitado pelos municípios através dos respetivos serviços regionais de educação, sendo que as obrigações e o montante a conceder ficam definidas num **contrato-programa** a celebrar entre o Ministério da Educação e o município a publicar na 2.ª série do *Diário da República*.

As **escolas** ainda mediante necessidade, podem fornecer um **apoio alimentar suplementar** aos alunos com menores recursos económicos, mediante utilização de verbas decorrentes do bufete ou papelaria escolares (de acordo com o Decreto Lei n.º 55/2009 de 2 de março, no seu artigo n.º 24). Algumas escolas procedem ao alargamento do período de funcionamento do refeitório escolar durante as férias, como uma forma de apoiar as crianças e respetivas famílias com maior carência económica.

Bufetes e máquinas de venda automática de alimentos

Nas escolas, para além do refeitório escolar, existem em alguns estabelecimentos de ensino os **bufetes escolares** cuja gestão está a cargo do conselho executivo da escola. De acordo com a DGE, de forma a possibilitar que os alunos possam tomar o pequeno-almoço, os bufetes devem abrir meia hora antes do toque de entrada do primeiro tempo (nas escolas normalmente o primeiro tempo é às 8.30h) e devem encerrar após o último toque de entrada da última aula do período letivo para o lanche da tarde (nos dias em que as aulas terminam às 18.30h, o bufete teria de encerrar às 17.15h). As escolas, por sua vez, podem encerrar o bufete durante a hora do almoço quando este se apresenta como um espaço competitivo ao refeitório escolar. Os géneros a promover no bufete escolar são laticínios, água, fruta, hortícolas e sandes enriquecidas. Estes alimentos têm uma margem de lucro inferior a 5%. Por sua vez, quando se tratam de géneros alimentícios a limitar o lucro deverá estar entre os 15 e os 20% (DGE 2012:15)

Outros géneros têm uma margem de lucro de 15 a 20%, obedecendo a alguns critérios nutricionais definidos como o máximo valor calórico, o máximo teor de gorduras e a quantidade máxima de sódio (sal). Os alimentos que ultrapassam esses limites nomeadamente produtos de pastelaria, refrigerantes, salgados, são géneros alimentícios a não disponibilizar e como tal é desincentivada a sua venda na escola.

De acordo com a informação disponibilizada *online* no site da DGE (<http://www.dge.mec.pt/bufetes-escolares-0>, consultado a 21 de setembro de 2017) o regime de preços diferenciado tem como objetivo de promover a adoção de hábitos saudáveis junto dos alunos e dentro da escola. Tal constitui também uma forma de apoio a casos, que por carências socioeconómicas, necessitem de um reforço alimentar.

As **máquinas de venda automática** são uma oferta alternativa que as escolas podem optar ou não. A legislação que regula os conteúdos alimentares destas máquinas data de 2012. Anteriormente a essa data não havia legislação que definisse o que poderia ser vendido nas máquinas de venda, sendo um instrumento que foi penetrando no tecido alimentar das escolas, sem uma política de definição própria do ministério da educação ou da saúde. Como refere em entrevista a DGE (2015):

“Na escola só há dois locais, pensados para disponibilização de géneros alimentícios. Refeitórios e bufetes. E as *vending machines* saíram desses dois espaços; e quando nos demos conta, a ter o feedback do que é que as escolas estavam a oferecer é que atuamos.” Contudo é ressaltado que “nós não podemos estar sempre a por legislação nova porque senão as escolas simplesmente nem sequer ligam. Por isso tem que haver alguma fidelização à legislação e desde 2012 está essa pressão dos bufetes e das *vending machines*.” (Entrevista n.º 2, Técnico DGE, agosto, 2015)

Os conteúdos para as máquinas de venda estão definidas na mesma circular que estabelece os alimentos dos bufetes os quais são: água, laticínios, fruta e sandes enriquecidas. No entanto, algumas escolas continuam a promover alimentos a evitar, como os chocolates. Para a DGE (2015) tal situação não deveria ocorrer, apesar de terem presentes que em alguns estabelecimentos de ensino isso acontece. Para além de apenas estarem disponíveis géneros alimentícios a promover definidos nas orientações, o acesso às máquinas de venda por parte dos alunos não deveria ser permitido durante a hora do almoço. A localização das máquinas de venda torna-se também um fator de competitividade com outros alimentos ou refeições. Em entrevista com a CONFAP foi dito que:

“Como é que cada aluno come uma alimentação que não é sugestiva, tendo as máquinas de vending à porta do refeitório? Como querem aliciar as crianças e

jovens a comer uma situação quando tem outra mais apelativa? Que até muitas vezes é mais barata...” (Entrevista n.º 16, Representante CONFAP, abril, 2016)

Salientam-se contudo algumas iniciativas de escolas que têm optado por máquinas de venda que promovem alternativas sustentáveis como produtos biológicos. Exemplo é a BioBar, desenvolvida pela empresa Biobrassica – Produtos de Alimentos biológicos, sediada em Braga. Atualmente em contexto nacional está apenas presente em três escolas, para além de alguns centros de saúde e empresas privadas. Ou seja, a realidade mais expressiva nas escolas portuguesas do ensino básico e secundário é a não existência da aplicação de critérios de compras públicas ecológicas e sustentáveis para as máquinas de venda automática.

Programa de Leite Escolar

Diariamente é **distribuído de forma gratuita leite escolar** (200 ml - 250 ml de branco ou com chocolate) **nas escolas públicas do pré-escolar e do 1º ciclo** (crianças entre os 3-9 anos de idade). Com uma larga tradição em Portugal este complemento alimentar integra o processo de democratização do ensino desde 1977 quando é criado, pelo Ministério da Educação, o Programa Leite Escolar.

A nível comunitário existia já em 1977, o Programa “Leite para as Escolas” enquadrado na Política Agrícola Comum e financiado a 25%. Tinha como principais objetivos potenciar o mercado e, sob um carácter nutricional e educativo, pretendia estimular o consumo de leite pelas crianças criando a longo prazo hábitos saudáveis. Quando em 1986 Portugal adere à Comunidade Económica Europeia (CEE), candidata-se às subvenções já existentes atribuídas ao posteriormente designado “Programa Leite Escolar”, destinado ao pré-escolar e ao 1.º ciclo.

Compete às escolas e aos agrupamentos de escolas a aquisição de bens e serviços no âmbito do Programa Leite Escolar (Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março) através do **procedimento contratual de ajuste direto**. As verbas para a execução do programa são atribuídas através das respetivas DRE. O pedido de financiamento ao IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. da despesa efetuada é pelas DRE.

Em 2011, uma nova reestruturação leva ao alargamento do programa para o 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, incluindo para além do leite em pacote, outros produtos lácteos, como queijo e iogurte. Contudo, o programa continua essencialmente a ser associado à distribuição de leite em pacote. Na entrevista que fizemos com uma das

coordenadoras na Direção de Serviços da Região do Algarve tal resulta da interpretação do próprio regulamento:

“Nós fizemos sempre uma leitura muito objetiva do normativo e lá também faz uma abrangência para outros produtos”. (Entrevista n.º 15, Coordenadora DSRAL, abril, 2016)

Também a tendência tem sido na disponibilização de leite achocolatado. Algumas escolas começaram a tentar introduzir o leite branco:

E.: E as crianças aderem ao leite branco?

“Sim! Claro que tem sempre mais adesão ao de chocolate, mas muitas escolas já estão a tentar fazer meio-meio...” (Entrevista n.º 15, Coordenadora DSRAL, abril, 2016)

A nível europeu, um recente relatório do Tribunal de Contas Europeu (2011), alerta contudo que a efetividade deste programa está aquém do esperado devido ao baixo valor da subvenção. Apenas nos casos em que há uma distribuição gratuita de leite escolar, como em Portugal, há um impacto mais satisfatório no consumo. No entanto, isto acarreta encargos dispendiosos para esses Estados-membros. Em termos pedagógicos, é ainda referido que os objetivos não estão a ser tomados em conta, não se verificando a criação de ferramentas pedagógicas no âmbito da atuação escolar.

No debate político tem havido vozes críticas à disponibilização de leite achocolatado. Nas redes sociais, em 2017, o PAN (Partido Pessoas-Animais-Natureza), admite publicamente: *“O leite achocolatado tem elevadas quantidades de gordura e açúcar. O seu fornecimento nas escolas transmite à população a ideia de que é saudável, o que leva as famílias ao engano e a adquirirem leite com mais açúcar e gordura no supermercado”* (Publicação do PAN na sua página oficial do facebook em 7 dezembro de 2017)

Também recentemente o PAN, na discussão do Orçamento de Estado para 2018, propõe que seja anulada a distribuição de leite achocolatado no pré-escolar e no 1.º ciclo, pela elevada quantidade de gordura e açúcar. Esta proposta foi contudo rejeitada em reunião parlamentar. Na mesma discussão do Orçamento de Estado de 2018, é aprovado o Projeto de Lei do PAN de **distribuição de bebidas vegetais nas escolas públicas do 1.º ciclo e pré-escolar**. Foi estabelecida uma cota obrigatória de 5% de bebidas vegetais, a qual consideram

ser uma alternativa saudável e nutritiva para as crianças, o que acompanha a tendência de mudança dos hábitos alimentares das famílias que por motivos de saúde, éticos e/ou ambientais não consumam leite. A disponibilização do leite vegetal está, porém, sujeita a uma solicitação por parte dos pais ou encarregados de educação.

Regime de Fruta Escolar

A fruta está presente diariamente no almoço escolar, uma vez que de acordo com a Circular 3 têm que ser disponibilizadas três variedades de fruta. Contudo, desde o ano letivo 2009/2010 que as **escolas do ensino público do 1.º ciclo** podem ter uma **oferta adicional de fruta e hortícolas** através do Programa Regime de Fruta Escolar (RFE) mediante a candidatura executada pelos municípios.

O RFE é um programa lançado em 2009 pela União Europeia, de adesão voluntária pelos Estados-membros, como resposta à constatação da crescente obesidade infantil. Num cenário considerado epidémico, em 2006 existiam na UE25 cerca de 22 milhões de crianças com sobrepeso, das quais 5.1 milhões eram consideradas obesas (Site oficial da Comissão Europeia, seção Agricultura e Desenvolvimento Rural, consultado a 25 de setembro de 2017). Em 2008, um relatório da Comissão (SEC(2008)2226) indica que o consumo de frutas e legumes, principalmente pelas crianças e jovens, é inferior ao recomendado pela OMS (2007), concretamente 400g. Também ainda em 2007, o documento “Uma Estratégia para a Europa sobre os problemas de saúde relacionados com a nutrição, excesso de peso e a obesidade” publicada no Livro Branco da União Europeia, aborda a questão da obesidade infantil. Nas conclusões finais refere que: “*Um programa escolar de consumo de fruta cofinanciado pela União Europeia seria um grande passo na direcção certa. Tal programa deveria visar as crianças entre os 4 e os 12 anos e inserir-se na reforma da OCM- Organização Mundial do Comércio, no setor das frutas e produtos hortícolas.*” (CCE 2007: 7).

Neste enquadramento o Conselho Europeu convida a Comissão a preparar uma proposta de Regime de Fruta Escolar, com base no impacto dos benefícios, praticabilidade e custos administrativos envolvidos. Esta foi apresentada em julho de 2008 e aprovada a base legal em 2009.

Em relação ao âmbito de ação, o RFE tem como principal eixo promover o consumo de frutas e hortícolas pelas crianças no sentido de um desenvolvimento de hábitos mais saudáveis. Concretiza-se através da distribuição de hortofrutícolas nas escolas a crianças (dos 6 aos 10 anos), complementada com atividades de educação alimentar. Estas visam o

desenvolvimento de competências de alimentação saudável e a melhoria do conhecimento dos alimentos e a forma como são produzidos, com vista a uma aproximação ao mundo rural.

A aquisição de fruta e hortícolas é financiada pela Comissão Europeia (podendo variar entre 50% a 75%), a qual tem que ser solicitada anualmente pelos Estados-membros que adiram ao programa. Para Portugal, o financiamento previsto no Regulamento n.º 288/2009 de 7 de Abril de 2009 é de 68%.

A Comissão recomenda que os Estados-membros executem a **seleção das frutas e legumes** com base nos seguintes critérios: **“sazonalidade, disponibilidade de produto ou preocupações ambientais”**. (Regulamento (CE) n.º13/2009 do Conselho de 18 de dezembro de 2008: L5/2, ponto 9). Também os Estados-membros que adiram ao programa devem basear a sua implementação em estratégias nacionais ou regionais e efetuar o acompanhamento e avaliação de impacto do RFE. Foi estabelecido o ano de 2012 para a apresentação dos primeiros resultados, a partir do qual faz-se um relatório de avaliação de cinco em cinco anos. O primeiro relatório de avaliação da Comissão Europeia (e único até à data) indica-nos que no ano letivo de 2010-2011 o programa chegou a 54.267 escolas distribuídas pelos 24 Estados-membros que aderiam ao programa (C.E. 2012).

Logo no ano de lançamento do RFE, Portugal adere com a transposição das diretivas comunitárias. Em 2010, Portugal apresenta a sua Estratégia 2010-2013, com as principais linhas orientadoras (MADRP, MS, ME 2010: 23)

- *“Saúde pública: reduzir o risco de obesidade infantil e de doenças crónicas associadas à obesidade;*
- *Educação: reforçar a aquisição de competências nas áreas da educação alimentar e da saúde em contexto escolar;*
- *Agricultura: aproximar as crianças do mundo rural e dar a conhecer a proveniência dos alimentos, com vista à criação e manutenção de hábitos de consumo de hortofrutícolas.”*

Inicialmente, foi definida uma Estratégia trianual (de 2010-2013) para um período de três anos letivos (2010/2011; 2011/2012; 2012/2013). Esta foi revista passando a ser designada de Estratégia 2014 A1 para ser aplicada nos três anos letivos subsequentes. Porém, a partir do ano letivo 2015/2016 passou a ser definida uma Estratégia Anual (2015/2016; 2016/2017). Na definição do seu programa, Portugal optou pela **distribuição gratuita semanal, durante 30 semanas, de duas peças de fruta para alunos do 1.º ciclo que frequentem as escolas do ensino público**. O número de peças de fruta varia entre os Estados-membros, sendo mais frequente a distribuição de duas peças. A CE (2012) refere

porém que a efetividade do programa é maior com a distribuição de três peças de fruta por semana. Existe uma lista de frutas que podem ser adquiridas, definidas na Estratégia Nacional de cada país sendo a tipologia e quantidades variáveis. Por exemplo, em Portugal, a lista de frutas e hortícolas que consta na Estratégia 2010-2013 é composta por 12 variedades. Já em Espanha, a Estratégia Nacional de 2014-2015 admitia até 112 tipos diferentes de frutas e hortícolas.

A seleção da fruta deve cumprir determinados **critérios**, nomeadamente a forma de apresentação, **qualidade, origem, sazonalidade e impacto ambiental**. Na qualidade, os produtos devem ser frescos e estar perfeitamente acondicionados. A Estratégia 2010-2013 previa também que **50% dos produtos deveriam ser de qualidade certificada: Produção Integrada (PRODI); Proteção Integrada (PI); Modo de Produção Biológico (MPB), Denominação de Origem Protegida (DOP) e Indicação Geográfica Protegida (IGP)**. Em relação à origem, numa lógica de proximidade, redução do impacto ambiental, e potenciar o conhecimento dos produtos e sua proveniência, deve ser **dada preferência aos produtos de origem local, regional, nacional, e comunitária**. Para potenciar a diversificação, um produto não deve ser distribuído mais do que trinta vezes por ano. Para além destes dois critérios – **qualidade e origem** – deve ser dada prioridade aos **produtos sazonais e reduzir a distância entre a produção e o consumo**, bem como as **embalagens** associadas às frutas e hortícolas para redução do impacto ambiental. O valor médio de referência pago por hortícola é de 0.16 euros. Na Estratégia 2014 (A1) algumas alterações foram introduzidas, concretamente passou a haver uma majoração de 0.02 euros/peça, para privilegiar os regimes de qualidade certificada PRODI, MPB, DOP, e IPG (os mesmos da estratégia anterior), até ao limite dos 50% do total dos produtos distribuídos por estabelecimento de ensino.

A coordenação nacional do programa é intersetorial envolvendo, a nível central, os Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas; da Saúde e da Educação representados, respetivamente, pelo Gabinete de Planeamento e Políticas e Administração Central (GPP), Direção Geral de Saúde (DGS), e pela Direção Geral de Educação (DGE). Estes articulam-se com os organismos descentralizados a nível regional (Administrações Regionais de Saúde e com a DGEstE e seus serviços regionais) os quais comunicam localmente com as escolas e autarquias. A nível da participação da sociedade civil pode haver um envolvimento da Associação Nacional dos Municípios, associações de produtores, e associações de pais.

Compete aos municípios a decisão da candidatura, uma vez que o programa não possui carácter obrigatório. A candidatura para ao financiamento é efetuada através do IFAP,

sendo que o município necessita de adiantar a verba necessária para o financiamento. A aquisição de fruta é efetivada por contratação pública. Segundo consulta em 2017 no portal Base - contratos públicos *online* (<http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>), através da pesquisa “regime de fruta escolar” obtivemos 73 contratos, dos quais apenas três utilizam o procedimento de concurso público e os restantes recorrem ao ajuste direto. Salienta-se, contudo, que numa pesquisa com a palavra chave “fruta escolar” obteve-se 222 contratos, também maioritariamente utilizando o procedimento de ajuste direto. Contudo, neste caso, podem estar ou não integrados no RFE. Também cabe aos municípios a distribuição da fruta pelas escolas, estabelecendo a ligação entre órgãos centrais, as escolas e a comunidade. Nas escolas efetua-se a receção, armazenamento e distribuição da fruta e hortícolas aos alunos do 1.º ciclo. A distribuição não deve coincidir com outra refeição ou com o leite escolar, e deve ser efetuada na presença de um professor.

O RFE deve também ser integrado no plano curricular, através de medidas de acompanhamento e envolvimento dos encarregados de educação. Para monitorização do programa é exigido o preenchimento dos mapas e um relatório final de evidências das atividades dinamizadas. Os agricultores, para além da venda de frutos e produtos hortícolas, podem colaborar na execução das medidas de acompanhamento (e.g. plantar ou colher frutos).

Em relação às medidas de acompanhamento a serem desenvolvidas pelas escolas, o programa propõe:

- “1. Organização de visitas a quintas, mercados, feiras e centrais hortofrutícolas;*
- 2. Instalação de canteiros nas escolas e fornecimento de pequenos sacos de sementes;*
- 3. Alimentação saudável: aulas de degustação, aulas de preparação/manipulação de alimentos;*
- 4. Fornecimento de materiais didáticos e de folhetos para as crianças;*
- 5. Página Web do RFHE: atualização e manutenção;*
- 6. Realização de atividades lúdicas: teatro, dança, canções, poemas, jogos e competições alusivos ao RFHE;*
- 7. Reconhecimento das escolas “amigas do RFHE” – Prémios e incentivos;*
- 8. Períodos temáticos: dias/semanas do RFHE;*
- 9. Outras: licenças, inseridas em contribuição para o RFHE.” (MAFDR, MS, ME 2016: 8, 12)*

O desenvolvimento das medidas de acompanhamento são obrigatórias (pelo menos uma por ano letivo) e devem abranger a totalidade dos alunos para efeitos do financiamento do programa.

A monitorização nacional do programa é efetuada através do desenvolvimento de um relatório da responsabilidade da Direção Geral de Saúde. No primeiro relatório de avaliação do RFE 2012 (DGS) analisou-se o consumo de fruta pelos alunos do 2º e 4º ano das escolas e chegou-se à conclusão que o consumo de fruta aumentou sobretudo entre as crianças mais novas (aluno a frequentar o 2º ano do 1º ciclo do Ensino Básico). Os alimentos mais apreciados pelas crianças são a maçã e a tangerina, enquanto que o tomate e a cenoura são aqueles que os alunos menos gostam. O segundo relatório de avaliação executado pelo Tribunal de Contas, analisou a evolução da implementação do RFE a nível nacional entre 2009/2010 a 2013/2014 (cinco anos letivos). Este refere que a efetividade do programa foi inferior ao expectável, sendo que não atinge ainda nem metade dos alunos do 1.º ciclo (43%) tendo havido alguma desistência por parte de vários municípios (Tabela 5.3.)

Tabela 5.3. Execução do Regime de Fruta Escolar em Portugal

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
nº de municípios	117	114	94	86	77
nº de escolas apoiadas	2 548	2 435	2 467	1 869	1 681
Nº de alunos apoiados	179 307	190 400	146 333	144 316	127 085
unidades distribuídas	2 918 462	7 534 862	6 667 211	7 158 258	5 424 504

Fonte: Tribunal de Contas. 2016. Relatório de Auditoria nº 3/2016 - 2ª Secção Auditoria ao "Regime de Fruta Escolar"

Ainda em relação ao mesmo documento, a execução do RFE desde o ano letivo 2009/2010 até 2013/2014 foi de 3.1 milhões representando apenas 22% do montante global disponibilizado pela União Europeia. Ainda no ano letivo 2013/2014, a baixa execução registada nesse ano colocou Portugal em penúltimo lugar da União Europeia, no conjunto dos 25 Estados-membros aderentes (TCE 2016).

Uma das justificações para a desistência ou não adesão de municípios ao RFE é o facto da compra da fruta e hortícolas ser por via eletrónica para determinados procedimentos. Tal inviabiliza o acesso a produtores locais que não estão inscritos na plataforma de contratação e pela exigência de determinados requisitos (e.g. certificados de qualidade, excessiva burocracia, o elevado e complexo número de mapas a preencher pelos beneficiários e a falta de informação e atendimento entre outros) (Carneiro *et al.* 2014).

Recentemente, face às evidências de não adesão por parte de um conjunto de municípios, a Estratégia Nacional do Regime de Fruta Escolar 2016/2017, possibilita que a DGEstE possa candidatar-se ao RFE.

Organização e gestão do fornecimento alimentar nas escolas

Como já foi referido anteriormente, o fornecimento das refeições no pré-escolar e no 1.º ciclo é da responsabilidade da autarquia, enquanto que a partir do 2.º ciclo do ensino básico ao secundário está sob a tutela do Ministério da Educação, representado pela DGEstE. Também em algumas autarquias, no âmbito do programa “Aproximar Educação” tem havido uma transferência de competências da administração central (Ministério da Educação) para a administração local em que as autarquias passam a ser responsáveis pelo fornecimento de refeições até ao 9.º ano (3º ciclo do EB). Na gestão dos refeitórios existem distintas opções que esquematizamos na seguinte tabela.

Tabela 5.4. Entidades competentes, modelos de gestão do refeitório, sistemas de fornecimento e de aquisição alimentar.

Ciclo de Ensino	Pré escolar ao 1º ciclo	2º e 3º ciclo ao secundário	
Entidades competentes	Município	Ministério da Educação DGEstE	
Gestão refeitório	Directa Câmara Municipal Protocolo com: • IPSS • Associações de Pais • Juntas de Freguesia	Concessionada • Empresas de restauração coletiva	Directa • Escolas
Sistema Fornecimento Alimentar	• Confeção local • Transporte a quente	• Confeção local Refeição diferida: • a quente • a frio reaquecida localmente	• Confeção local
Compras Públicas	Ajuste direto (Regime Directo e Simplificado)	Concurso público Acordo - Quadro Ajuste Direto	Ajuste direto (Regime Directo e Simplificado)

Nota: Nas compras públicas estão identificados os procedimentos mais comuns. Até 2017, o Ajuste Direto – Regime Simplificado (até 5.000 euros) e o Ajuste Direto - Regime Geral é aplicado a valores superiores a 5.000 euros até ao limiar de 75.000 euros. Fonte: Adaptado de Truninger *et al* 2012. *A evolução do sistema de refeições escolares em Portugal (1933- 2012) 1º relatório de pesquisa*. - Projeto Entre a Escola e Família: conhecimentos e práticas alimentares das crianças em idade escolar. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa

Concretamente, no fornecimento alimentar, a autarquia pode optar por um **modelo de gestão direta**, assumindo diretamente o seu controlo, ou delegar essa responsabilidade aos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, IPSS - Instituição Particular de Solidariedade Social, Associações de Pais, ou Juntas de Freguesia através de um protocolo de parceria. Pode ainda proceder à **concessão do serviço** a uma empresa de restauração coletiva. Ao município cumpre sempre o acompanhamento e fiscalização das normas aplicáveis na execução do serviço prestado. Sob a tutela da DGEstE, o fornecimento alimentar pode ser efetuado **diretamente** pelas escolas ou **concessionado** a uma empresa de restauração ou a uma IPSS. Sob a tutela da DGEstE existiam em 2015/2016 cerca de 750 refeitórios adjudicados e cerca de 350 de gestão direta.

De acordo com a entrevista à DGEstE (2015), há contudo exceções:

“apesar de efetivamente a competência do 1.º ciclo e pré-escolar ser das autarquias, e para além desses ciclos de ensino da nossa responsabilidade, há circunstâncias em que por exemplo os alunos frequentam escolas que são integradas, EBs ou que em determinadas circunstâncias há autarquias que não tem em determinado local, que não tem a capacidade de contratualizar pela dimensão, então, nessas circunstâncias, há também alguns alunos do 1.º ciclo que se alimentam em refeitórios nossos, em refeitórios da nossa responsabilidade, que são refeitórios de 2, 3 ciclo ou secundário. Nessas circunstâncias o que acontece à semelhança, mas de forma inversa é que nós preocupamo-nos com o veicular das refeições, mas a câmara municipal terá que assumir o seu pagamento. E aí quer de um lado quer de outro pode haver os dois sistemas, quer de gestão direta e gestão adjudicada.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Isto significa que o pré-escolar e o 1.º ciclo através de um acordo de contratualização do serviço entre a autarquia e a DGEstE podem almoçar em refeitórios geridos pela DGEstE. Neste caso o município paga diretamente o valor das refeições à DGEstE. Por sua vez, o contrário é também possível, embora menos frequente, ou seja, o almoço dos alunos do 2.º, 3.º ciclo e secundário poder ser servido em refeitórios da autarquia. Estas situações podem resultar, por exemplo, da não existência de cozinha para confeccionar ou de copa para aquecer as refeições.

Gestão direta e concessionada do fornecimento alimentar

Na **gestão direta** as refeições escolares estão sob a responsabilidade direta das autarquias (que podem estabelecer protocolos com as IPSS ou Associações de Pais e Encarregados de Educação) ou da administração escolar (a partir do 2.º ciclo). Isto significa que a aquisição, confeção e distribuição das refeições é efetuada pelos funcionários contratados pelas autarquias ou pelo ministério da educação. Na gestão direta as ementas podem ser elaboradas por um nutricionista, por professores, ou por um grupo interdisciplinar constituído por professores e funcionários da escola, com base na Circular 3. Em algumas escolas são os próprios funcionários dos serviços administrativos que definem as ementas. Reconhecendo a existência de escolas que não têm nutricionistas, foi desenvolvida, no âmbito do Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável, uma ferramenta eletrónica SPARE – Sistema de Planeamento e Avaliação de Refeições Escolares (DGS 2016). Esta ferramenta destina-se à comunidade educativa (escola, técnicos e família) e permite planear, avaliar, monitorizar e verificar as refeições no sentido de uma melhoria contínua. Também a DGS desenvolveu uma grelha em Excel que disponibiliza às escolas para uma autoavaliação das ementas escolares.

Na **gestão concessionada** ou **adjudicada**, o serviço de refeições é operado por uma empresa de restauração coletiva (pública ou municipal) contratualizada pelo Ministério da Educação ou pelas Autarquias. Em Portugal, as principais empresas privadas a atuar na restauração coletiva no segmento escolar são a ITAU - Instituto Técnico de Alimentação Humana, S.A.; a Gertal; a Eurest e a Uniself - Sociedade de Restaurantes Públicos e Privados, S.A.

A ITAU e a Gertal fazem ambas parte do Grupo Trivalor SGPS, S.A. A Trivalor é uma *holding* de capital 100% nacional que atualmente agrega 27 empresas de 15 setores distintos, um dos quais a restauração coletiva, representados pela ITAU e Gertal. O volume de negócios é de 770 milhões de euros e nas 27 empresas que constituem a Trivalor colaboram 31.000 colaboradores. Por ano são preparadas 86 milhões de refeições, as quais são servidas em 3000 locais (Trivalor online, <http://www.trivalor.pt/> acedido a 28 de outubro de 2017).

A ITAU é uma das empresas de restauração coletiva mais antigas de Portugal. Surge em 1963 como a primeira concessão de refeitórios com a prestação de serviço de refeições. Atua essencialmente em três áreas: empresarial, ensino e saúde. Em 1988 é adquirida pelo grupo TRIVALOR. Está estruturada em dois polos: Norte (Maia) e Sul (Amadora). Segundo dados recolhidos no seu site institucional, no ano de 2016, a ITAU forneceu 32.4 milhões de

refeições em 1089 estabelecimentos de restauração coletiva, correspondendo a uma faturação de venda de 87.1 milhões de euros. Em 2016 tinha 4434 colaboradores (*ITAU online*, <http://www.italu.pt>, acessido a 28 de outubro de 2017).

A Gertal foi fundada em 1973 e atua em três segmentos: ensino, empresas e saúde. Possui duas agências: a agência Sul situada em Carnaxide e a agência Norte, localizada no Porto (serviços centrais). Em cada agência existe um diretor por segmento de atuação (eg. ensino, saúde) responsável pela sua área operacional. Também por zona operacional há uma gestão de todo o processo, desde a encomenda de matérias primas, passando pela gestão de *stocks* e recursos humanos, planeamento de ementas por nutricionistas, confeção e empratamento. As refeições podem ser confeccionadas no local ou diferidas. Relativamente aos estabelecimentos de ensino servem atualmente 200.000 refeições/dia, estando presentes em Jardins de Infância, Escolas, Colégios, Universidades e Institutos Politécnicos (*Gertal online*, <http://www.gertal.pt/>, acessido a 28 de outubro de 2017)

A Eurest Portugal é uma multinacional do setor da restauração alimentar, presente em Portugal desde 1974. A partir de 1995 passa a pertencer ao Grupo Compass, líder mundial na restauração. De acordo com a informação do site da Eurest (<https://www.eurest.pt/>, acessido a 28 de outubro de 2017) o Grupo Compass está presente em 50 países, possui cerca de 500 000 colaboradores, e serve cerca de 5 mil milhões de refeições por ano. Por sua vez, a Eurest em Portugal é líder de mercado no segmento empresarial e industrial (áreas de serviço, em centros comerciais, estações de comboio, entre outros). Opera também no setor público como escolas, universidades, hospitais, centros de dia, centro de idosos. No segmento da educação, são servidos diariamente 100 000 jovens. Concretamente, de acordo com o relatório de sustentabilidade da empresa 2014-2015, o segmento da educação representa cerca de 20% da estrutura do negócio (Eurest 2015:5). Porém, este valor percentual é variável nos distintos anos letivos estando dependente dos concursos públicos que são adjudicados. Ainda no mesmo documento é referido que a empresa tinha cerca de 4279 colaboradores, dos quais 70% estavam a trabalhar a tempo inteiro e, 30% eram trabalhadores temporários. Nesse mesmo ano distribuíram cerca de 35 milhões de refeições num universo de 1180 unidades.

A Uniself, é uma empresa de restauração fundada em 1981. Actua maioritariamente no setor público (escolas e estabelecimentos hospitalares), mas também no privado e social (e.g. casas de misericórdia, entre outras). Em ambos os setores – público e privado – as escolas assumem uma maior representação em termos de serviços de alimentação. É a empresa de restauração coletiva com maior dimensão no mercado a nível nacional (*Uniself online*, <http://www.uniself.pt/>, acessido a 28 de outubro de 2017).

Para o ano letivo 2017/2018 a Uniself ganhou a maior parte dos lotes do concurso público lançado pela DGEstE, estando presente em 595 refeitórios escolares. Está presente também em 230 escolas do pré-escolar e do 1.º ciclo.

Gestão direta vs Gestão concessionada

A qualidade do fornecimento alimentar nas escolas tem vindo a ganhar projeção mediática. Em finais de 2017 este debate assumiu proporções significativas devido a uma série de notícias que surgiram nos meios de comunicação social que relatavam a existência de refeições incompletas, pouco apelativas e até com alimentos mal confeccionados (e.g. frações de frango cru). Tais relatos vieram essencialmente de refeições fornecidas por empresas de restauração coletiva.

De acordo com o representante da DGE com quem falámos em agosto de 2015, nos *casos de gestão direta*, os técnicos consideram que tem havido um **cumprimento das orientações emanadas pelos próprios serviços**, uma vez que não lhes têm sido reportadas reclamações relativas à oferta alimentar. **O mesmo não se aplica ao modelo de gestão concessionada:**

“Relativamente aos refeitórios de gestão concessionada não tem sido bem assim; tem havido algumas críticas e algumas reclamações relativamente ao cumprimento das nossa orientações. Quando nos chega a nós fazemos chegar à Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares.” (Entrevista n.º 2, Técnico DGE, agosto, 2015)

Contudo a DGEstE alega que alguns dos problemas que existem na gestão concessionada estão também presentes na gestão direta. Exemplos são a qualidade dos alimentos, que nem sempre é mantida, o modo de confeção que pode ser menos ou mais adequado, e situações de furto de alimentos na cozinha que interferem com a qualidade do serviço (e.x. pela redução da quantidade de alimentos disponíveis). Esta última situação, poderá ser menos frequente nos refeitórios de gestão direta, uma vez que há menos rotação dos elementos da equipa que a constitui. O representante da DGEstE com quem falámos considera ainda que há determinados problemas que são criados que radicam da própria situação sócioeconómica e laboral precária dos trabalhadores destas empresas:

“Estamos a falar de situações de pessoas que também não ganham tanto como tudo isso, e há sempre... também tem os seus problemas... Tem havido um esforço muito grande (...) no sentido do próprio pessoal perceber que o facto de prestarem um bom serviço e de perceberem que a responsabilidade é essencial. Inclusivamente até os sindicatos tem-se empenhado nessa situação. Temos tentado encontrar pontes entre vários itens no sentido de obter a melhor resposta. Temos estado muitas vezes sentados com os sindicatos, num projeto no sentido de dignificar a profissão dos funcionários desta área.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Deste modo, no **fornecimento alimentar são questionadas as próprias condições laborais dos funcionários**. Na gestão pelas escolas e autarquias, o posto laboral não está tão dependente de processos de contratação, ao contrário da gestão concessionada, na qual poderá haver uma maior flutuação no número de colaboradores (e.g. em regime temporário). A DGEstE refere contudo que há uma preocupação por parte dos serviços relativamente à situação dos funcionários que preparam e servem as refeições escolares, tendo mobilizado esforços no sentido de melhorar as condições laborais.

Para uma das empresas de restauração coletiva com quem falámos o **modelo de gestão concessionada dá resposta a uma série de questões relevantes**. Estas passam pela preparação de ementas obedecendo à circular 3 e, como tal, são nutricionalmente equilibradas; a aquisição de géneros é realizada através de economias de escala; e existe o cumprimento rigoroso das normas de segurança e higiene alimentar (HACCP). Pela dinâmica atual das **escolas torna-se mais difícil esta logística e operacionalização** se for delegada localmente à escola:

“Até que ponto interessa que os professores percam tempo a fazer compra de alimentos? a gerir o pessoal que está nas escolas? [a opção pela gestão concessionada] tem muito mais a ver com isto.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

É ainda argumentado que o elevado número de refeições escolares que são necessárias preparar na maioria das escolas justifica um modelo diferente do da gestão direta. Esta última fazia sentido quando a dimensão de alunos e refeições era substancialmente mais reduzida:

“Mas a questão é que a dimensão é tal que... A gestão direta havia quando o número de crianças que tomavam a refeição na escola era muito diminuto. A maior parte das crianças ia a casa dos pais, de avós, de familiares. E depois efetivamente as crianças tinham aulas de manhã ou de tarde. Nós estruturamos atualmente a sociedade de uma forma diferente.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

É ainda salientado que na **gestão direta a figura do professor está mais presente** durante a hora do almoço, conferindo um maior valor ao próprio serviço. Ao passo que quando o fornecimento passa a cargo da empresa a maior parte dos professores demite-se desse papel. Tal representa também uma perda para o serviço uma vez que:

“(...) é muito diferente no refeitório estarem... por muito boas que sejam as colaboradoras da empresa... é muito melhor estar a figura do professor. Em termos de comportamento e incentivo é muito diferente.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

Acresce ainda que normalmente o acompanhamento durante a hora de almoço pelos alunos, não é requerido nos cadernos de encargos, legitimando desse modo a ausência de tal serviço por parte das empresas de restauração.

Para além da gestão direta pelas escolas ou autarquias, as associações de pais também podem ter a seu cargo o fornecimento de refeições escolares através de um protocolo com a autarquia. Esta situação é menos frequente, contudo para o representante da CONFAP, essa responsabilidade não deve estar a cargo das Associações de Pais. Tal é justificado pelo fato do foco desta associação ser a monitorização das refeições escolares e outros temas relacionados com educação, e não a confeção das refeições. Como refere o representante da CONFAP:

“Em vez de pensarem nas matrizes educacionais dos seus filhos, passam o tempo a “ela faz bem comida ou não”, “ela chegou a horas ou não”. Passam a fazer uma gestão de uma empresa.” (Entrevista n.º 16, Representante CONFAP, abril, 2016)

Para além disso o corpo associativo altera-se com regularidade, uma vez que os dirigentes fazem parte da associação apenas durante o período em que os filhos frequentam o ensino básico. Tal hipótese de fornecimento pelas associações de pais implicaria a criação de

postos de trabalho e manutenção dos associados, quando o objetivo é que essa permanência seja periódica.

Principais desafios e resistências: o caso do Algarve

Tem havido uma tendência, a nível nacional, de transposição da gestão direta para a gestão concessionada, com excepção da região do Algarve. Nesta região não existem refeitórios escolares adjudicados sob a tutela do Ministério da Educação (do 2.º ciclo ao secundário) como veremos mais abaixo.

De acordo com os técnicos com que falamos junto da Direção Geral de Educação (DGE) e da Direção de Serviços Região Norte (DSRN), esta tendência na transferência do serviço de refeições escolares para o setor privado resulta da **redução da entrada do número de trabalhadores para a Administração Pública** levada a cabo pelo Governo nos últimos anos. Esta medida de contenção da despesa pública provocou, ao longo do tempo, uma diminuição de recursos humanos nas escolas, uma vez que os funcionários vão-se reformando ou recorrem a uma baixa médica:

“Antigamente eram as direções regionais, atualmente é a DGEstE. A questão do refeitório ser ou não concessionado tem sido claramente entregue às empresas os refeitórios de gestão concessionada. Porquê? O problema é que as pessoas que estavam há muitos anos nas cozinhas vão-se reformando, não entra ninguém na função pública e não há funcionários. (...) Começa a deixar de haver em determinado momento os cozinheiros de carreira, começam a reformar-se, ou mesmo havendo muitas vezes dificuldades inerentes ao funcionamento do sistema público, às vezes estão doentes, tem uma baixa, uma situação qualquer, o que provoca muitas vezes na direção da escola uma pressão muito grande no sentido de... ‘agora como respondo a uma situação que tenho imperiosa que é de dar refeições às minhas crianças porque senão não posso ter a escola sequer aberta?’. Um dia em que há uma greve ao nível dos funcionários e que afeta a refeição escolar isso será motivo suficiente para que não se possa ter a escola aberta nessas circunstâncias. (Entrevista n.º 2, Técnico DGE, agosto, 2015)

Também no mesmo sentido aponta o testemunho do representante da Direção de Serviços Região Norte (DSRN) com quem falamos em dezembro de 2015:

“À medida que as pessoas se vão aposentando, à medida que as pessoas se ausentam por juntas médicas já não existe pessoal especializado para fazer a confeção das refeições. As escolas têm-se deparado com muitos constrangimentos a esse nível. É nesse momento que as escolas pedem para passar de gestão direta para a concessionada. Creio que num futuro próximo, vamos ter uma situação crescente, em que passamos de uma situação para a outra, uma vez que as escolas não têm capacidade de resposta, não há pessoal habilitado.” (Entrevista n.º 13, Técnica DSRN, dezembro, 2015)

A falta de pessoal habilitado referida pelo representante da DSRN, está relacionada com a fusão de carreira dos vários auxiliares de ação educativa na carreira/categoria de **assistente operacional** (art. 100.º da Lei n.º 12-A/2008, e art. 7.º do Decreto-Lei n.º 121/2008 de 11 de julho). Isto significa que anteriormente os auxiliares de ação educativa tinham carreiras específicas que passaram a ser unificadas (e.g. a categoria de cozinheira passa a ser assistente operacional). A fusão de carreiras é justificada no citado decreto acima, como uma forma de simplificação dos concursos e seleção do pessoal, bem como nos procedimentos de **gestão de pessoal** e a própria mobilidade dos trabalhadores dentro da administração. Contudo, nas escolas, esta mobilidade nem sempre é facilitada ou mesmo possível. Como refere o representante da DSRN:

“É muito difícil transformar um assistente operacional que está num ginásio ou na portaria de um serviço a ter que assumir a confecção de 200, 300, 400 refeições.” (Entrevista n.º 13, Técnica DSRN, dezembro, 2015)

Como as escolas estão limitadas à contratação de funcionários, caso estas tenham que substituir a cozinheira por motivos de baixa médica ou reforma, poderão ver-se obrigadas a ir buscar um assistente operacional que pode ou não ter as competências necessárias para a confeção das refeições. Face a estas dificuldades, muitas vezes o que acontece é que as escolas optam por concessionar o serviço a uma empresa de restauração coletiva, através de um pedido ao respetivo serviço de educação regional. Porém, nesta tendência de concessão do serviço de refeições escolares a empresas privadas, em escolas que estão sob a tutela do Ministério da Educação, não se tem manifestado no Algarve. De acordo com a Direção de

Serviços da Região do Algarve este facto resulta da vontade política dos diretores regionais dos serviços de educação do Algarve:

“E.: Porque é que acha que essa realidade continua presente no Algarve contrariando a tendência de concessão no resto do país?

Representante da DSRAL: Porque permaneceu até à altura em que éramos direção regional, foi uma defesa sempre dos diretores regionais que estiveram e estão por cá, na questão de haver funcionários suficientes nas cozinhas. Porque uma das justificações da não existência da possibilidade de fazer refeições é a falta de funcionários. **E uma das bandeiras desta direção regional, era que as cozinhas estavam lá e eram para funcionar e confeccionar as refeições, porque entendia-se que a qualidade era muito melhor.** Mas temos algumas escolas que já estão a lutar com alguma dificuldade, com a falta de cozinheiros e cozinheiras.”
(Entrevista n.º 15, Coordenadora DSRAL, abril, 2016)

A manutenção da gestão direta das refeições pelas escolas é associada à melhor qualidade das refeições. Como refere a técnica da DSRAL:

“Nós normalmente quando temos atividades, nós - os serviços - quando temos atividades fora fazemos questão de comer na escola... e come-se muito bem..”
(Entrevista n.º 15, Coordenadora DSRAL, abril, 2016)

Como nos continua a relatar a técnica da DSRAL:

“(...) mesmo em escolas com núcleos populacionais maiores, como o caso de Faro, Olhão, Portimão, Loulé em que as escolas básicas EB 2,3 podem servir cerca de em média 300 refeições por dia, tem-se mantido o serviço de refeições... e portanto isto é pesado. Mas os diretores nas nossas escolas continuam a defender a possibilidade de fazerem a refeição na própria escola. Bem ou mal, mas fazem”.
(Entrevista n.º 15, Coordenadora DSRAL, abril, 2016)

Assim, a possibilidade de existir gestão direta dos refeitórios parece resultar não só da ação dos serviços regionais, mas também do empenho e vontade política dos próprios diretores das escolas. Relativamente à questão da redução de admissão de trabalhadores na

função pública, esta tem sido ultrapassada no Algarve através da substituição do funcionário ausente por uma auxiliar de ação educativa, que vai adquirindo formação em contexto de trabalho. Como refere a técnica da DSRAL:

“Normalmente é quem já está a trabalhar que vai assumir. Não como cozinheira porque essa categoria já não existe. É na mesma um auxiliar de ação educativa que portanto vai tomar essa tarefa em mãos. Vão sendo formadas através da experiência e depois, quando é possível, fazem alguma formação. (...) E as escolas continuam a poder fazer essa oferta desse tipo de serviço.” (Entrevista n.º 15, Coordenadora DSRAL, abril, 2016)

Há ainda a possibilidade da substituição do funcionário poder resultar de um concurso público de admissão que possa ser autorizado em determinado ano. Na próxima secção vamos analisar o sistema de fornecimento alimentar nas escolas públicas portuguesas, focando sobretudo nas questões da confecção e distribuição das refeições.

Sistemas de fornecimento alimentar

No que diz respeito à **confeção das refeições escolares**, esta pode ser **local** ou **diferida** (transportada a quente ou a frio).

Na confeção local as refeições escolares são confecionadas em cozinhas escolares (sob a administração do Ministério da Educação ou autarquias). Quando o serviço de fornecimento de refeições é concessionado, o adjudicatário cede o espaço para o concessionário produzir as refeições. As refeições podem ainda ser transportadas a quente para outras escolas. Existe também a possibilidade, apesar de menos comum, do fornecimento de refeições escolares ser pré-preparada através de um processo de *cook-chill*; situação esta que pode ocorrer quando o serviço é concessionado a uma empresa de restauração. Ou seja, as refeições são produzidas diariamente numa unidade central de produção da empresa (cozinha central) acondicionadas e transportadas a frio, sendo posteriormente sujeitas a um processo de regeneração nos locais de consumo.

O transporte de refeições diferidas a quente ou a frio aplica-se essencialmente a escolas do pré-escolar e do 1º ciclo uma vez que a maioria não tem cozinha de confeção. Esta opção, em vez da confeção local, é justificada pelo custo envolvido na construção e na

aquisição do equipamento para uma cozinha, cujo investimento pode não ser justificável quando envolve um reduzido número de refeições. De acordo com a informação cedida pela ER4 (empresa de restauração) na zona Norte de Portugal a distribuição das refeições é essencialmente a quente, enquanto que no Sul existe uma maior frequência do transporte a frio. A definição do Norte e Sul em Portugal Continental é transversal às empresas de restauração, na qual a área do território que está abaixo de Leiria é considerado Sul, e o território acima de Leiria considerada zona Norte.

A seguinte tabela reúne as principais vantagens e desvantagens dos diferentes tipos de confeção.

Tabela 5.5. Vantagens e Desvantagens dos diferentes tipos de confeção

Tipo de confeção	Vantagens	Desvantagens
Confeção local	<ul style="list-style-type: none"> - Confeção no momento. - Sem barreiras culturais. - Isento de licenciamento. - Flexibilidade da ementa e do serviço. - Custos fixos no cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cozinhas equipadas totalmente (> custos). - Espaço (> custo). - Necessidade de controlo do pessoal (cozinha, HACCP, SST).
Confeção diferida a quente	<ul style="list-style-type: none"> - Económicas pela centralização de pessoal. - Maior facilidade de implementação de ementas adequadas ao contexto gastronómico local. - Pessoal nas unidades satélite (<tempo < custos). - Custos fixos nos cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade de manutenção de temperatura no “Warm holding” (> 65.° C). - Impossibilidade de reaquecer os alimentos. - Fracas condições dos refeitórios para funcionarem como unidades centrais de produção. - Riscos operacionais de fornecimento. - “Vazio inspetivo” e legal em termos de licenciamento de refeitório para funcionarem como cozinha central.
Confeção diferida a frio	<ul style="list-style-type: none"> - Regeneração no local. - Flexibilidade das ementas. - Centralização do processo. - Disponibilidade dos produtos - Controlo de temperatura de distribuição a frio. - Pessoal das unidades satélite (<tempo e < custos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Grande barreira cultural (“refeições a frio”; de “fábrica”). - Preço. - Necessidade de equipamento de frio e forno nas unidades satélite.

Fonte: Costa (2010). “Refeições Transportadas, Novos desafios? Sistemas e processos para produção, transporte, e distribuição”. Comunicação apresentada no Curso de Actualização Profissional, 17 e 18 de setembro.

Nas vantagens e desvantagens dos diferentes tipos de confeção, destacamos a resistência face ao *cook chill* transmitida por alguns dos nossos entrevistados. A confeção local é vista como um método que produz refeições de qualidade superior, associadas a algo

mais “caseiro”, e ao conceito de família. Assim destaca uma das representantes das empresas de restauração coletiva com quem falámos:

“... mas cá em Portugal sabemos que os próprios pais gostam que seja confeccionada nos próprios locais, gostam de ver as coisas a serem ali confeccionadas nos locais.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

Para uma das empresas de restauração o *cook chill* apresenta contudo algumas vantagens. Permite um maior planeamento nas entregas (podendo as refeições ser entregues antes do dia de consumo) uma vez que o processo de arrefecimento facilita uma conservação das refeições a temperaturas de refrigeração por vários dias; ao contrário do sistema tradicional de *cook-serve*, ou seja, cozinhar e servir diretamente. Este planeamento conduz a uma diminuição do número de entregas comparativamente a outros modos de confeção (e.g. na confeção local são necessárias várias entregas de géneros alimentícios) resultando em menos emissões de poluentes para a atmosfera. A compra dos géneros alimentícios para a confeção das refeições, ou a aquisição do serviço de fornecimento de refeições na gestão concessionada é efetuada segundo as regras de contratação pública como iremos ver no capítulo 6.

Comentários finais

A alimentação nas escolas públicas tem acompanhado o processo de democratização do ensino através da implementação de sucessivas políticas alimentares e nutricionais. Paralelamente ao alargamento da escolaridade obrigatória ocorreu, simultaneamente, uma transferência do poder do governo central para o poder local (descentralização) em matéria de alimentação escolar das camadas mais jovens. Atualmente os Municípios são responsáveis pela alimentação do pré-escolar e do 1.º ciclo, enquanto que o Ministério da Educação permanece com a tutela do 2.º, 3.º ciclos do ensino básico e do secundário. Nestes ciclos, na responsabilidade da oferta alimentar, ocorreu o processo inverso. Ou seja, houve uma centralização do serviço de refeições. Se este era antes distribuído por cinco unidades orgânicas do Ministério da Educação, foi em 2011 transferido para um serviço central – a DGEstE (Direção Geral dos Estabelecimento Escolares). Uma das principais competências passou a ser a contratualização do serviço de refeições para aquelas escolas que, por motivos diversos, não têm possibilidade de confeccionar localmente.

No que concerne ao fornecimento das refeições, este pode ser gerido diretamente pelas escolas ou municípios ou concessionado a uma empresa de restauração coletiva. Os municípios têm também a possibilidade de delegar o serviço de refeições às juntas de freguesia ou estabelecer protocolos com as IPSS. As refeições podem ser confeccionadas nos polos de confeção localizados nas escolas e servidas no local, ou transportadas a quente para outras escolas da proximidade. Há também casos - quando o fornecimento está concessionado a uma empresa de restauração - de refeições *cook-shill*, que são regeneradas no local. Esta opção é contudo a menos desejável pela comunidade escolar, uma vez que estas são vistas como “refeições industriais”.

No fornecimento das refeições escolares tem havido uma tendência de concessão do serviço (exceto no Algarve) a empresas de restauração (gestão diferida), com uma transferência de responsabilidade do Estado para o poder privado. Pelo contrário, a gestão direta é vista como mais próxima e mais flexível havendo uma maior proximidade e maior qualidade das refeições. No Algarve a permanência do modelo de gestão direta nas escolas a partir do 2.º ciclo tem resultado da vontade política dos sucessivos executivos dos serviços regionais de educação e dos diretores dos agrupamentos.

No que concerne às orientações políticas em matéria de alimentação escolar estas têm sido colocadas em prática pela Direção Geral de Educação, nas quais destacamos a **Circular 3** emitida em 2013. Este documento oficializa um conjunto de orientações relativas ao almoço escolar, concretamente os componentes que devem estar presentes na refeição escolar (sopa, prato principal de peixe ou de carne, salada, sobremesa e pão embalado). A embalagem - normalmente de plástico - alegadamente uma exigência para garantir a segurança e higiene alimentar, veio simultaneamente originar o consumo de milhares de embalagens nas refeições escolares diárias. Também, para além das captações e modo de confeção, a **Circular 3** estabelece uma lista de alimentos autorizados e proibidos e aqueles a consumir com moderação, com base nos princípios da dieta mediterrânea. É ainda apresentado um **mapa de sazonalidade de frutas e hortícolas**, que sendo recomendado, está subjugado à decisão das autoridades que selecionam os géneros alimentícios.

O almoço escolar é ainda complementado por outras ofertas alimentares concretamente o Leite Escolar e o Regime de Fruta Escolar (RFE) através da adesão de Portugal a programas comunitários financiados. Concretamente o RFE viabiliza algumas oportunidades para a sustentabilidade alimentar. Neste programa, 50% da fruta e legumes deve ter um certificado de qualidade, deve ser dada prioridade aos produtos sazonais e há uma

aposta na redução da distância entre a produção e o consumo, bem como das embalagens associadas ao acondicionamento das frutas e hortícolas.

Nas orientações curriculares em matéria de educação alimentar, a aposta tem sido nos temas nutricionais e na aquisição de hábitos alimentares adequados (no que concerne à higiene, à quantidade e tipo de alimentos que devem ser ingeridos). Recentemente, em 2017, o referencial para a educação alimentar da autoria conjunta da DGE e DGS mostra sinais de uma maior preocupação com as questões de sustentabilidade, ao introduzir temas como a produção, transformação e a distribuição alimentar, bem como o impacto que os padrões alimentares têm no ambiente. As políticas alimentares têm investido essencialmente em questões de nutrição e da saúde, tendo recentemente introduzido algumas recomendações que poderão ir na direção de uma dieta mais sustentável, como é o caso das refeições vegetarianas. Também algumas políticas têm definido orientações em matéria de educação alimentar e manuais de apoio aos profissionais (e.g. para docentes, equipa de confeção).

CAPÍTULO VI

COMPRAS PÚBLICAS E A SUSTENTABILIDADE ALIMENTAR NAS ESCOLAS

Neste capítulo desenvolvemos o enquadramento político e jurídico da contratação pública e das estratégias para a promoção das compras públicas ecológicas e das compras públicas sustentáveis na Europa e em Portugal. Apresentamos de igual modo a proposta da União Europeia para integração dos critérios ecológicos no setor da alimentação. Terminamos com uma breve caracterização do estado atual das compras públicas no fornecimento das refeições escolares em contexto nacional relativamente à utilização de critérios ecológicos/sustentáveis.

Para tal, analisamos as entrevistas de distintos atores, concretamente as realizadas ao técnico da DGE, ao técnico da DGEstE, ao responsável da empresa de distribuição PB, a uma investigadora do LNEG, ao representante da Empresa de Restauração 2, ao representante da Empresa de Restauração 3, ao representante da Empresa de Restauração 4, ao representante da Empresa de Restauração 5, à técnica DSRN e à coordenadora DSRAL.

Compras públicas ecológicas e/ou sustentáveis na Europa

A compra pública é definida pela União Europeia como “*o processo pelo qual as autoridades públicas - tais como administração central ou autoridades locais - compram bens e serviços às empresas*” (in <http://ec.europa.eu/> consultado a 15 de setembro de 2017). Exemplos incluem a construção de um hospital, contratação de serviços de limpeza para uma universidade pública ou o fornecimento de alimentos ou refeições para uma escola. A nível europeu as despesas públicas em obras, bens e serviços representam cerca de 14% do PIB da UE (Comissão Europeia 2015) pelo que a opção por compras públicas ecológicas ou sustentáveis pode ter um impacto significativo ao nível ambiental e social.

As **compras públicas ecológicas** são definidas pela Comissão Europeia como *“um processo mediante o qual as autoridades públicas procuram adquirir bens, serviços e obras com um impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida quando comparado com bens, serviços e obras com a mesma função primária que seriam de outro modo adquiridos.”* (CE 2008:400). As **compras públicas sustentáveis**, por sua vez, para além dos critérios ecológicos, admitem igualmente critérios económicos e sociais (e.g. n.º de horas laborais dos trabalhadores), preenchendo assim as dimensões mais comumente associadas ao conceito de desenvolvimento sustentável – ambiente, economia e sociedade – como referimos no capítulo 2. De acordo com o relatório *"Procuring the Future"* (DEFRA 2006) as **compras públicas sustentáveis** são um processo pelo qual as organizações satisfazem as suas necessidades de bens e serviços gerando benefícios não só para a organização, mas também para a sociedade e a economia, minimizando os danos ambientais. Através das compras públicas sustentáveis, pretende-se, assim, um balanço entre os três pilares do desenvolvimento sustentável – económico, social e ambiental – quando as autoridades públicas adquirem bens e serviços em todas as etapas do processo.

Ao nível europeu tem tradicionalmente havido mais enfoque nas compras públicas ecológicas, as quais têm sido destacadas nas orientações políticas em matéria de desenvolvimento sustentável. Concretamente, o potencial das compras públicas ecológicas foi salientado pela primeira vez na Comunicação da Comissão sobre a Política Integrada de Produtos de 2003 e, em 2008, na Comunicação da Comissão Europeia sobre “Contratos Públicos para um Ambiente Melhor”.

No documento supracitado de 2008 era recomendado que os Estados-membros atingissem 50% de **compras públicas ecológicas** até 2010, impulsionando a adoção de medidas voluntárias pelos Estados-membros para ir de encontro desse objetivo. Mais recentemente na Estratégia Europa 2020 – uma proposta a dez anos para um crescimento caracterizado como “inteligente, sustentável e inclusivo” – é salientada a importância de uma transição para uma economia hipo-carbónica que utiliza de forma eficiente os seus recursos. Uma das propostas é através da “promoção de um maior recurso aos contratos públicos ecológicos” (Comissão Europeia 2010: 18)

Contudo, na Europa, algumas autoridades públicas estão a implementar **compras públicas sustentáveis**, como parte de uma estratégia de sustentabilidade, incluindo simultaneamente aspetos **económicos e sociais** nas decisões de aquisição.

Em contexto europeu, ambas as compras públicas ecológicas e as sustentáveis, são instrumentos voluntários, através dos quais as autoridades públicas atuam como agentes de mudança social.

Enquadramento jurídico

O enquadramento jurídico dos contratos públicos está definido no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e nas Diretivas dos Contratos Públicos da UE. A legislação Europeia relativa às Compras Públicas tem por base o “*Acordo de Compras Públicas*” estabelecido pela *Organização Mundial de Comércio*. Os objetivos gerais passam por contribuir para a liberalização e expansão do comércio internacional (tal como abordámos no capítulo 3), estabelecendo regras de contratação que potenciem a criação de mercados menos discriminatórios e mais transparentes. Atualmente na Europa as regras de contratação estão enquadradas em três diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho (ver Tabela 6.1.):

Tabela 6.1. Diretivas comunitárias e âmbito de atuação

Diretiva Comunitária	Âmbito de Atuação
Diretiva 2014/24/UE “Diretiva Clássica”	Regime Geral do Direito da Contratação Pública - Regula os setores clássicos, de contratação geral: aquisição e locação de bens, de serviços, e de empreitadas de obras públicas; (revoga a Diretiva 2004/18/CE ²⁴ .)
Diretiva 2014/25/UE “Diretiva Setores”	Regime aplicável aos setores especiais: contratos celebrados por entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (revoga a diretiva 2004/17/CE ²⁵)).
Diretiva 2014/23/EU “Diretiva Concessões”	Regime inovador para concessões de obras e serviços: Regula pela primeira vez a formação dos contratos de concessão de obras e serviços.

Estas diretivas aplicam-se acima de certos limiares de valor, dependendo do tipo de aquisição. No entanto, independentemente do valor, devem respeitar-se os princípios básicos do Tratado da UE de igualdade de tratamento, não discriminação, transparência e proporcionalidade.

²⁴ Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de Março de 2004 relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

²⁵ Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais

O *fornecimento do serviço de refeições* enquadra-se na Diretiva Clássica. Esta diretiva introduz algumas novidades. Assim, pretende simplificar e flexibilizar os procedimentos através de, por exemplo, prazos mais curtos e estímulo à utilização do procedimento de negociação e do diálogo concorrencial (artigos 42º e 45º) e encorajar a utilização das compras eletrónicas. É estimulada a participação das Pequenas e Médias Empresas (PMEs) em contratos públicos, através da **divisão de lotes dos concursos públicos** (artigo 45º) e é incentivada a utilização de **critérios ambientais, sociais e laborais** privilegiando-se a utilização da avaliação através “da **proposta economicamente mais vantajosa**”. Na avaliação são utilizados diversos critérios (qualidade, preço, valor técnico, características estéticas e funcionais, características ambientais, custos de operação, eficiência, garantia pós-venda e assistência técnica, data de fornecimento e data de implementação). Contrapõe-se à figura legal “**preço mais baixo**” em que o contrato é atribuído à proposta que apresenta um menor custo económico. Estas recentes diretivas de contratação pública, que revogam as do ano de 2004, criam oportunidades para incluir considerações sociais, para além das ambientais, em todas as etapas do processo de aquisição, expandindo as oportunidades de aquisição sustentável.

Em 2006, o Conselho da União Europeia, advogou que os contratos públicos são um instrumento fundamental para atingir padrões de consumo e de produção mais sustentáveis na União Europeia (Conselho da União Europeia 2006:12). Ainda na União Europeia, para além da revisão em termos de legislação em matéria de compras públicas no sentido de integrar considerações ambientais e sociais, uma série de documentos têm sido elaborados com o objetivo de auxiliar as entidades contratantes e concorrentes no processo de transição. Na Europa, a maior parte dos países desenvolveu Planos de Ação Nacionais em compras públicas ecológicas e sustentáveis, com um impulso significativo a partir de 2005. Ressalta-se, contudo, que segundo um estudo de Kahlenborn *et al.* (2011), tem havido uma tendência das políticas implementadas em dar prevalência às compras públicas ecológicas para determinado grupo de produtos, concretamente no setor das obras públicas e construção, iluminação pública e sinais de trânsito. A adoção de critérios ecológicos na alimentação e serviços de restauração colectiva surge em sétimo lugar numa lista de trinta grupos de produtos.

Ainda a nível europeu diversos projetos internacionais têm estimulado a partilha de boas práticas e apoiado a inovação e modernização nas compras públicas. A Plataforma para as Compras Públicas Sustentáveis (*Sustainable Public Platform*) agrega, para além de uma base de recursos legislativos e regulamentares, um conjunto de estudos de caso de implementação de compras públicas ecológicas e sustentáveis, dentro dos quais 119 são da

área do setor da alimentação e da restauração. Na Europa, diversos projetos financiados têm ajudado a implementar e a criar instrumentos de apoio às compras públicas ecológicas/sustentáveis. Um dos exemplos é o *The LEAP Project* que tem como objetivo desenvolver ferramentas destinadas a auxiliar as autoridades públicas europeias em todos os níveis de ação governativa. O projeto RELIEF - *European research project on green procurement*, foi desenvolvido entre 2001 e 2003 para avaliar as práticas de compras públicas ecológicas na UE e identificar os produtos mais relevantes que facilitassem a implementação das compras públicas ecológicas pelas autoridades europeias.

Critérios ecológicos e de sustentabilidade na contratação pública: proposta da União Europeia no setor alimentar

No setor do fornecimento de produtos alimentares ou serviços de restauração, as compras públicas passam pela aquisição de determinados produtos e adoção de práticas de desempenho mais ecológicas pelos serviços de restauração:

Tabela 6.2. Abordagem nas Compras Públicas no setor da alimentação

- Aquisição de alimentos biológicos;
 - Aquisição de alimentos produzidos através de “sistemas de produção integrada”;
 - Aquisição de produtos de aquicultura e de pesca marítima produzidos ou capturados de forma sustentável;
 - Aquisição de produtos animais conforme as normas rigorosas de bem-estar animal;
 - Aquisição de produtos da época;
 - Aquisição dos produtos a granel ou em embalagens com uma percentagem elevada de materiais reciclados;
 - Utilização de talheres, pratos, copos e toalhas de mesa reutilizáveis;
 - Utilização de produtos de papel ecológicos;
 - Recolha seletiva de resíduos e formação do pessoal.
-

Fonte: Ficha de produto para compras públicas ecológicas - Produtos alimentares e serviços de restauração da Comissão Europeia (2008) (Publicado no site da Comissão Europeia, seção Ambiente; consultado a 2 de Dezembro de 2017). .

Para facilitar a inclusão de requisitos ecológicos nos documentos de concurso público, a UE desenvolveu um conjunto de critérios ecológicos descritos por tipologia, numa ficha de produto e guia. Paralelamente, foi desenvolvido o manual “*Comprar Ecológico Manual de Contratos Públicos Ecológicos*” (2016 3ª edição) para elaboração de contratos que integrem critérios ecológicos de apoio às entidades contratantes. A inclusão de todos ou parte dos

critérios propostos dependerá do nível de ambição das entidades contratantes e outras considerações como, por exemplo, a disponibilidade no mercado e a facilidade de verificação. Para um grupo de produto ou serviço são definidos dois tipos de critérios: **fundamentais** ou **complementares**. Os critérios fundamentais estão relacionados com impactos ambientais mais significativos e estão projetados para serem usados com o mínimo de esforço de verificação ou aumento de custos. No caso dos critérios complementares, destinam-se a ser utilizados pelas autoridades que pretendam ampliar o seu desempenho ambiental e podem implicar esforços administrativos adicionais ou um ligeiro aumento de custos em comparação com outros produtos que cumpram a mesma função (Comissão Europeia 2008).

Concretamente, no setor da alimentação e serviços de restauração (critérios de 2008, atualmente em processo de revisão) os critérios estão relacionados com as especificações para produtos (frutas e legumes, produtos de aquicultura e de pesca marítima, carne e laticínios e bebidas) e o desempenho dos serviços. As especificações dizem ainda respeito ao desempenho dos serviços de restauração coletiva relevantes. Na seguinte tabela (6.2.), damos exemplos de critérios ecológicos, e de que forma podem ser operacionalizados num caderno de encargos.

Tabela 6.3. Tipos de critérios ecológicos e exemplos de especificações nos contratos públicos

Tipologia	Tipos de Critérios	
	Fundamentais	Complementares
Produtos alimentares	Métodos de produção biológico Resíduos de embalagens	Produção integrada Bem estar animal
<i>Exemplo de especificação:</i>	<i>% de [produto*] proveniente da produção biológica, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 834/2007.</i>	<i>Da restante produção não biológica, % de [produto*] produzida em conformidade com os critérios de produção integrada ou outro sistema equivalente</i>
Serviços de restauração coletiva	Alimentos biológicos Redução de Resíduos Recolha seletiva	Produção integrada Bem estar animal Produtos de papel Produtos de Limpeza Equipamentos de cozinha
<i>Exemplo de especificação</i>	<i>% de [produto*] a utilizar na prestação do serviço devem ser provenientes da produção biológica, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 834/2007.</i>	<i>Da restante produção não biológica, % de [produto*] a utilizar na prestação de serviço produzida em conformidade com os critérios de produção integrada ou outro sistema equivalente</i>

Fonte: Ficha de produto para compras públicas ecológicas - Produtos alimentares e serviços de restauração da Comissão Europeia (2008) (Publicado no site da Comissão Europeia, seção Ambiente; consultado a 2 de Dezembro de 2017).

Numa escala temporal, a integração de **critérios ambientais**, como % de produtos biológicos, % de produtos locais e sazonais, são introduzidos numa fase inicial, enquanto que

os **critérios sociais**, como a % de consumo de produtos provenientes do comércio justo (aqui focando na vertente de justiça social), são frequentemente introduzidos em etapas posteriores.

Compras públicas ecológicas em Portugal

Em Portugal, segundo dados do IMPIC (Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção), calcula-se que as compras públicas corresponderam em 2014 a 9.8% do PIB, estimado em aproximadamente 17 mil milhões de euros. (Roriz e Ministro 2016). Como tal, a contratação pública pode ter um impacto relevante na promoção de práticas de produção e consumo que incorporem considerações ambientais e sociais integradas num modelo de desenvolvimento sustentável. Por outro lado, novas práticas de aquisição pública podem estimular a inovação, por exemplo, a introdução de novos produtos e serviços.

Enquadramento jurídico da contratação pública

A contratação pública em Portugal está definida pelo Código dos Contratos Públicos (CCP) no qual é efetuada a transposição de diretivas comunitárias em matéria de compras públicas (Tabela 6.5).

Tabela 6.5. Diretivas Comunitárias em matéria de contratação pública e a sua transposição para o direito interno nacional.

Diretivas Europeias	Transposição para a legislação portuguesa - Código de Contrato Públicos
Diretivas nº 2004/17/CE Diretivas n.º 2004/18/CE	<i>Vigente até 31 dezembro de 2017</i> Decreto Lei 18/2008 de 29 de Janeiro, alterado pelo Decreto-Lei 278/2009 de 2 de Outubro
Diretiva 2014/24/UE Diretiva 2014/25/UE Diretiva 2014/23/EU	<i>Vigente a partir de 1 de Janeiro de 2018</i> Decreto-Lei nº 111-B/2017, de 31 de agosto,

Recentemente, em 2017, foi publicado o Decreto-Lei nº 111-B/2017, de 31 de agosto, que procedeu à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos (CCP), transpondo para a legislação portuguesa as três Diretivas Europeias de Contratos Públicos de 2014. Este decreto-lei entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2018.

O CPP integra princípios vários dos quais salientamos o da **transparência** e o da **concorrência**, este último relacionado com o **princípio da igualdade e da não discriminação**. O **princípio de transparência** é impulsionado pela desmaterialização dos

procedimentos. Com a entrada do CCP de 2008 passou a ser obrigatório o uso das novas tecnologias da informação na tramitação dos procedimentos pré-contratuais, colocando fim à tradicional utilização do suporte em papel. Este processo prevê que os procedimentos de contratação pública, desde a divulgação da abertura do procedimento às avaliações a anúncios de execução, sejam elaborados pela via electrónica (Santos 2011). Tal ocorre com exceção no procedimento de ajuste direto de regime simplificado que abordaremos mais à frente. O princípio da transparência exige que as decisões tomadas pelos condutores dos procedimentos pré-contratuais sejam explicitadas e devidamente fundamentadas (artigo 38.º CCP).

O **princípio da igualdade** está subjacente ao nível de participação dos interessados nos procedimentos. Como tal, na etapa de formação do contrato público devem ser criadas **iguais condições de acesso e de participação aos interessados a contratar**. O **princípio da concorrência** operacionaliza-se pelo reforço de mecanismos, ou seja, pela forma como são avaliadas as propostas.

Os contratos públicos podem ser formados pelas seguintes entidades: **Estado**, regiões autónomas, **autarquias locais**, institutos públicos, entidades administrativas independentes, fundações públicas (exceto estabelecimentos de ensino superior, associações públicas, e associações de que façam parte estas entidades adjudicantes e desde que por elas financiadas ou controladas). O Código dos Contratos Públicos (artigo 16.º) prevê ainda cinco procedimentos com vista à formação destes contratos: **Ajuste direto** (Regime Simplificado e Geral), Consulta prévia, **Concurso público**; Concurso limitado por prévia qualificação; Procedimento de negociação; Diálogo concorrencial; Parceria para a inovação. A negrito destacamos os procedimentos mais comuns nas compras públicas alimentares em contexto escolar.

A recente alteração do Código dos Contratos Públicos referida que entrou em vigor em 2018, radica essencialmente na transposição para a legislação nacional das três diretivas europeias, do qual destacamos as seguintes considerações que podem potenciar critérios de sustentabilidade das compras públicas, nomeadamente na formulação dos cadernos de encargos (Artigo 46.º-A) e na análise das propostas e adjudicação, no que se refere ao **preço ou custo anormalmente baixo** (artigo 71.º) e aos **critérios de adjudicação** (Artigo 74.º).

Em relação à formulação dos cadernos de encargos, o regime anterior previa a **divisão em lotes** (artigo 22.º do CCP); a nova regra de contratação refere-se à **adjudicação por lotes** (novo artigo 46.º do CCP). Ambas as opções passam a coexistir mas com objetivos distintos: a **divisão em lotes** tem como objetivo a promoção geral da concorrência, ao passo que a **adjudicação por lotes** tem como objetivo o acesso das PMEs à concorrência. Uma das

novidades é que a Diretiva cria preferência pela adjudicação por lotes para fomentar a participação das PME no mercado dos contratos públicos, tal como refere o seguinte artigo (MP 2017): *“as autoridades adjudicantes indicam as principais razões para a sua decisão de não subdividir o contrato em lotes; tal deve constar dos documentos do concurso ou do relatório individual (...)”* (artigo 46.º A). Contudo, a decisão de não contratação por lotes pode ser justificada por motivos técnicos, funcionais ou temporais. Este artigo pode também não se aplicar quando os valores forem superiores a determinado limiar. Nos contratos públicos de aquisição ou alocações de bens ou aquisição de serviços, esse valor é de € 135 000.

Outra novidade em relação ao anterior Decreto-Lei 278/2009 de 2 de Outubro que esteve em vigor até 2017, refere-se à possibilidade das entidades adjudicantes poderem excluir uma proposta na qual o **preço ou custo é anormalmente baixo** (tendo por base o desvio frente à média das propostas apresentadas). Tal permite garantir determinada qualidade do bem ou serviço a contratualizar.

Na **avaliação das propostas**, o critério da “proposta economicamente mais vantajosa” passa a ser o critério regra para a adjudicação, a qual divide-se em duas modalidades: monofactor (avaliação de acordo com o **custo ou preço a pagar**) ou multifactor (avaliação de acordo com diversos fatores e subfatores relacionados com aspetos de execução do contrato a celebrar, ou seja, através da “**melhor relação qualidade-preço**”). No critério de desempate passa a ser proibido o recurso ao **critério do momento da entrega**, ou seja, passa a ser proibido preferir uma proposta a outra por ter sido entregue mais cedo. Como critério de desempate o proponente pode estabelecer determinado factor ou subfactor definido pelo artigo 75.º ou escolher a proposta que tiver sido apresentada por uma empresa social ou uma PME.

Em relação a estes **factores e subfactores** que permitem estabelecer os critérios de desempate, são os mesmos que podem ser utilizados para definir a **proposta economicamente mais vantajosa** na modalidade “melhor relação qualidade - preço”. Dentro destes destacamos (Artigo 75.º: 5250 - (1972)):

a) *Qualidade: (...) “características sociais, ambientais, e inovadoras e condições de fornecimento”*

(...)

d) *Sustentabilidade ambiental ou social do modo de execução do contrato, designadamente no que respeita ao tempo de transporte e de disponibilização do produto ou serviço, e em especial no caso de produtos perecíveis, e a denominação de origem ou indicação geográfica, no caso de produtos certificados”.*

Outra alteração, a qual não advém diretamente da transposição das Diretivas Europeias de 2014, é a da redução de determinados valores para determinados procedimentos, concretamente no procedimento **ajuste direto** com consulta a apenas uma empresa quando o contrato for inferior a € 20 000 para bens e serviços. Recorde-se que esse valor é atualmente inferior a € 75 000.

Estratégia das Compras Públicas Ecológicas

Em Portugal, no seguimento das recomendações da União Europeia, em matéria de compras públicas ecológicas, a resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007 de 7 de Maio de 2007 estabeleceu a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (ENCPE) para o período de 2008-2010. As entidades responsáveis pela sua monitorização são a eSPap - Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P., e a APA - Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.

Este documento pretendia ser um instrumento orientador do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) no sentido de integração de **critérios ambientais** em processos aquisitivos de compras públicas transversais. Esta estratégia enfatiza uma eficiência no ciclo de vida, que poderia aportar uma redução de custos financeiros na medida em que “originavam poupança de materiais e de energia, e reduziam a produção de resíduos e da poluição, promovendo, assim, padrões de comportamento mais sustentáveis” (ENCPE 2008-2010). A **prioridade da integração das considerações ambientais em detrimento dos critérios sociais** segue a tendência daquela que foi a política na União Europeia, de estimular as compras públicas ecológicas (focando sobretudo nos critérios ambientais) e, posteriormente, as compras públicas sustentáveis onde os critérios sociais estão mais explícitos. Sendo um processo gradual, a opção por critérios ambientais, poderá ter justificação no estudo de Walker *et al.* (2012) em que estes critérios são mais facilmente mensuráveis e quantificáveis e, como tal, de maior entendimento e aplicação. Na Estratégia foi considerada uma abordagem por sete grupos de produtos e serviços prioritários, porém o setor da alimentação e serviços de restauração não foi considerado prioritário.

Já em 2016 foi aprovada para um novo período (2018-2020) a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, a qual entrou em vigor em 2018. No período que mediou a nova Estratégia, ou seja entre 2011-2016, o Sistema Nacional de Compras Públicas (integrando entidades como a eSPAp) continuou a implementar os critérios ecológicos nos Acordos Quadro (Pestana 2017).

O objetivo da nova Estratégia, funcionando como um instrumento complementar às políticas ambientais, é dar continuidade à incorporação da sustentabilidade ambiental nas compras públicas, através da inclusão de critérios ambientais nos contratos públicos, estimulando a oferta no mercado de bens e serviços. Apesar de continuar a haver uma preferência pelos critérios ambientais é assumido que tal tem de ser articulada com as vertentes económica e social. A ENCPE 2020 aplica-se ao Estado, designadamente:

- aos organismos sob a administração direta
- aos organismos sob a sua administração indireta
- ao setor empresarial do Estado

E ainda, a título facultativo:

- à administração autónoma (e.g. autarquias)
- a outras pessoas de direito coletivo.

A ENCPR 2020 abrange ainda entidades compradoras do Sistema Nacional de Compras Públicas. Este sistema foi criado em 2007 (Pelo Decreto-Lei n.º 37/2007 de 19 de Fevereiro), e agrega para além da eSPap, as Unidades Ministeriais de Compras (UMC) (e.g. Ministério da Educação), as **entidades compradoras vinculadas** (serviços de administração direta do Estado e os institutos públicos) e **entidades compradoras voluntárias** (entidades da administração autónoma, entidades do setor empresarial público, e outras pessoas coletivas de direito público mediante a celebração de contrato de adesão com a eSPap). Também a ENCPE 2020 aplica-se aos procedimentos de aquisição definidos no CCP, **excepto** para as aquisições afectuadas mediante **ajuste direto**.

A ENCPE 2020 engloba 21 grupos de bens e serviços prioritários, o que representa um significativo aumento em relação à estratégia anterior que previa apenas 7 grupos. Este número pode ainda ser alterado até 2020, o que significa que podem ser incluídas novas categorias de bens e serviços prioritários ou uma redefinição dos grupos já estabelecidos. O grupo “Produtos alimentares e serviços de *catering*” reúne os grupos de atuação: “a) Frutas e legumes; b) Produtos de aquicultura; c) Pesca marítima; d) Carne; e) Laticínios; f) Bebidas; g) Serviços de *catering*. ” (ENCPE 2020 2016: 2490).

Para as aquisições sob a administração direta e do Estado, a ENCPE 2020 estabelece como meta que 60% dos procedimentos pré-contratuais de aquisição de bens e serviços contemplados na ENCPE 2020 incluam critérios ambientais. A monitorização é efetuada através do Portal Base gerido pelo IMPIC.

Promoção das Compras Públicas Ecológicas e Sustentáveis em Portugal

Portugal tem colaborado em Projetos Internacionais relacionados com as compras públicas ecológicas e sustentáveis. Um dos projetos é o *SPP building*, o qual tinha como objetivo o acompanhamento de autoridades públicas (em Portugal e na Grécia) na definição de uma estratégia de compras que contribuísse para as políticas ambientais e sociais. De igual forma pretendia fomentar a cooperação entre compradores públicos e promover o envolvimento das organizações e fornecedores. O projeto promoveu a sensibilização, colaboração e a formação dos compradores e fornecedores em compras sustentáveis. Em Portugal, envolveu o LNEG, a Lipor, Câmara Municipal de Torres Vedras e a Câmara Municipal de Loures. Neste projeto, uma das ações iniciais foi compreender de que forma os produtores teriam capacidade de responder aos critérios ecológicos no setor da alimentação propostos pela União Europeia. Foram desenvolvidas reuniões com alguns fornecedores no sentido de compreender o alcance na implementação dos critérios. Este estudo não teve uma abrangência nacional uma vez que a fragmentação do setor dificultou o contato com os produtores e com as associações de produtores. Como destaca um representante do LNEG que entrevistámos:

“ (...) estamos a falar de um setor que é muito fragmentado, é muito difícil. E depois, a única forma que nós tivemos foi pedir às câmaras que estavam a trabalhar connosco para mobilizar os seus próprios fornecedores para podermos falar com eles. A informação que temos foi com esses fornecedores. Foi um primeiro estudo, inicial qualitativo, que não tem abrangência nacional mas que dá algumas pistas. Eles foram até bastante coerentes... até onde podem ir, etc.” (Entrevista n.º 5, Investigadora do LNEG, agosto, 2015)

No tema da alimentação são assinalados pelo LNEG alguns objetivos do estudo, concretamente: compreender se os fornecedores conheciam os rótulos ecológicos e se tinham capacidade de dar resposta em determinados produtos num cadernos de encargos:

“Pedir alimentação biológica, fruta e verduras proveniente de produção biológica é muito difícil, quase todos os fornecedores disseram que era muito difícil, que era mais caro, etc. (...) para perceber realmente se conheciam os rótulos, se conseguiam cumprir ou não, porque basicamente um dos critérios que a Comissão Europeia propõe é fruta da época, e nós queríamos saber se os nossos produtores estariam ou

não/conseguiram. Senão não tem lógica estar a colocar como critério de compras se depois ninguém consegue cumprir. Nós fizemos um estudo qualitativo, muito inicial para perceber que tipo de critérios, até onde podem pedir, sem grande risco. Porque o grande problema de quem compra é o risco que corre, é de lançar um procedimento que depois os fornecedores não conseguem chegar....” (Entrevista n.º 5, Investigadora do LNEG, agosto, 2015)

Esta precaução na exigência do fornecimento de determinados produtos é também evidenciada no caso das autarquias uma vez que o mercado pode não dar resposta, conduzindo a prejuízos económicos:

“ (...) as câmaras têm medo de pedir porque não sabem se eles podem cumprir. Os produtores por sua vez... claro se lhe pedirmos alguma coisa, se puderem escolher entre não ter que fazer ou fazer, preferem não fazer. Mas as câmaras tem que pedir; tem que ser um processo que comece lentamente porque para elas também é um risco. Essa é a verdade. Há que perceber que o lançamento de um concurso gasta-se dinheiro em prepará-lo. Portanto, depois ver um concurso deserto não é bom; ou seja gastou-se esse dinheiro, sem nenhum resultado. Convém conhecer o mercado à partida para saber como começar e até onde se pode ir. Há várias formas também de estimular o mercado. Há sempre também muitos riscos, mas a arte está aí.” (Entrevista n.º 5, Investigadora do LNEG, agosto, 2015)

Com base na experiência destes casos piloto, é ressaltado que a vontade política é um fator chave para a inclusão de critérios ambientais nos processos de contratação permanecendo incertezas em relação à disponibilidade de produtos alimentares que possam cumprir esses requisitos.

Compras públicas e a oferta alimentar nas escolas

Contratação pública: as plataformas eletrónicas e principais procedimentos

No fornecimento de géneros alimentícios ou contratação do serviço de fornecimento das refeições para as escolas são utilizados dois procedimentos, como já frisado anteriormente: o **ajuste direto** e a **contratação pública** (Santos 2011; Piedade 2016). Porém,

as entidades adjudicantes podem ser distintas: escolas, municípios, juntas de freguesia, IPSS e a DGeSTE.

O **ajuste direto** é definido pelo CCP como sendo “*o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo em elas negociar aspetos da execução do contrato a celebrar*” (art.º 112º CCP). Este procedimento distingue-se em relação à maioria dos procedimentos, uma vez que as propostas a apresentar pelas entidades contratantes não têm necessariamente que ser inseridas numa plataforma eletrónica, uma vez que o art.º 115, n.º 1, alínea g), permite que a entidade adjudicante possa enviar o convite aos participantes através de meio alternativo de transmissão escrita e eletrónica de dados (e.g. correio eletrónico, fax), mas não em papel, uma vez que o período transitório que o consentia cessou a sua vigência.

De acordo com o CCP, o ajuste direto pode ser usado para a formação de um contrato de bens e serviços de valor inferior a € 75 000. Existem dois regimes de ajuste Direto:

- **regime simplificado** - aplicável a todas as adjudicações em que o valor é inferior a €5 000. A entidade adjudicante convida um fornecedor ou vários a apresentar proposta para determinado bem ou serviço, tendo a liberdade de adjudicar o fornecedor através da receção da respetiva fatura ou outro documento equivalente. Também a entidade adjudicante está dispensada de publicitar o procedimento e o contrato público no portal da internet dedicado aos contratos públicos (Contratos Públicos *on-line*, seção perguntas frequentes, <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>, consultado a 4 de novembro de 2017).
- **regime geral** - aplicável à maioria dos casos relativos a valores superiores a €5 000 mas inferiores a €75 000; este processo exige da entidade adjudicante uma série de etapas não incluídas no anterior procedimento, para além de ser obrigatório o uso de plataformas eletrónicas para a tramitação deste procedimento.

Para valores superiores aqueles abrangidos pelo ajuste direto (€75 000), as entidades adjudicantes podem recorrer ao procedimento **concurso público**. Neste caso é necessário publicitar o Aviso de Abertura no Diário da República (e no Jornal Oficial da União Europeia quando aplicável). Se o concurso público é publicitado apenas em Portugal, no caso de contratos de bens e serviços celebrados pelo Estado o valor limiar tem de ser inferior a € 135 000. Quando o anúncio é publicitado também no Jornal Oficial da União Europeia, os contratos podem ser de qualquer valor.

O concurso público pode ser ainda de pré-qualificação, ou seja, ao abrigo de um **Acordo Quadro**. Tal significa que as entidades que podem concorrer estão já pré-selecionadas anteriormente no acordo-quadro. Para as refeições confeccionadas foram

estabelecidos dois acordos-quadro: em 2009, ainda pela então ANCP, e em 2014 pela eSPap, ambos com vigência de quatro anos. Em 2016, por deliberação do conselho diretivo da eSPap o acordo quadro ficou suspenso por motivos de ordem judicial, sendo que o processo continua em análise. Destacamos, de seguida, a contratação do fornecimento das refeições escolares efetuada pela DGEstE pela abrangência e impacto que tem a nível nacional.

DGEstE: a grande contratante

A DGEstE, para os refeitórios adjudicados, lança pela primeira vez em 2013 um concurso público. Na tabela 6.5. estão representados os procedimentos de contratação lançados desde esse ano de 2013 até ao ano de 2020.

Tabela 6.5. Cadernos de Encargos da DGEstE dos refeitórios concessionados desde 2013 até 2017-2020

Período	Caderno de Encargos	Empresas concessionadas	Número de refeitórios / nº refeições	Valor (sem IVA)
set - dez 2013	- DGEstE/ASE/AD1/2013 (8 lotes)	Gertal - 8 lotes Eurest - 1 Lote	630/ 12 461 400	22.991.283,00 €
jan - julho 2014	DGEstE/ASE/AQ15-RC/2014 (4 lotes)	Gertal	722/ 22.528.000	33.792.000.00 €
set - dez 2014	- DGEstE/ASE/AD 2/2014 (4 lotes)	Gertal	748/ 12 755 400	5.780.298,40 €
1 jan 2015 a 31 julho 2017	DGEstE/ASE/AQ27 RC/2015-2017 (4 lotes)	Gertal - lotes 1 e 3 Eurest - lotes 2 e 4	748/ 102.043.200	153.064.800,00€
1 agosto de 2017 a 21 agosto 2020	n.º1/DGEstE/ASE/2017 (4 lotes)	IÇA - lote 2 ²⁶ ER5 - lotes 1,2,4	768/ 115 973 404	173.960.106,00 €

Fonte: www.base.gov.pt consultado a 2 de Outubro de 2017

De acordo com o que refere o representante da DGEstE em entrevista, o valor das refeições representava cerca de 80% do valor total a nível nacional no setor da alimentação pública. O primeiro caderno de encargos foi definido para um período de setembro a dezembro de 2013 abrangendo 680 escolas em todo o país. Foi dividido por 9 lotes organizados de acordo com a localização espacial de grupos de escolas. No ano seguinte (2014, para o período de setembro a dezembro) o número de escolas concessionadas aumentou, totalizando 748 escolas. O caderno de encargos, sob o Acordo Quadro 15, foi dividido em 4 lotes incluindo as cinco áreas regionais: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo,

²⁶ <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Pesquisa/Contrato?a=3570206>

Alentejo e Algarve. Se até 2014, a contratação era anual, para simplificação do processo, no ano seguinte, a concurso passa a ser trianual, ou seja para o período entre 2015-2017.

Para o período de 2017-2020 o concurso para fornecimento de refeições escolares (com prazo de três anos) foi ganho pelas empresas Uniself (nas regiões Norte, Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo) pelo valor contratual de 108.389.418,44 € e ICA, Indústria e Comércio Alimentar (região Centro) pelo valor contratual de 39.546.316,32 €.

No caderno de encargos são definidas as ementas-tipo com as respetivas fichas técnicas. Cada ementa tem uma ficha nutricional com as quantidades de ingredientes e orientações na confeção. Pela dimensão do caderno de encargos, tal envolve quantidades massivas de alimentos. Como refere a DGEstE:

“Porque 750 refeitórios são uns milhares largos de refeições e são também umas toneladas largas de alimentos que é preciso providenciar. E como temos às vezes mais que um lote com uma ementa, normalmente até dois lotes, devo estar a falar de 12-15 toneladas que eu preciso de um produto ... o próprio mercado vai evoluindo e vai modificando.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Dentro desta base e organização comum, na operacionalização das ementas existe a possibilidade destas serem alteradas ou adaptadas por iniciativas locais (e.g. dias temáticos, semanas culturais, motivos religiosos). A escola realiza um pedido de alteração de ementa aos serviços regionais, e se estes validarem, a ementa pode ser alterada. Igualmente, exceções pontuais às ementas pré-estabelecidas poderão ser realizadas: em dias em que decorrem atividades pedagógicas (ex. semanas culturais) ou em situações mais alargadas através de prescrição médica ou motivos religiosos (e.g. dietas sem glúten, sem outros alimentos que causam alergias, sem carne de porco ou vaca, ou até ao ano letivo 2016/2017, as dietas vegetarianas; recorde-se que estas últimas são agora obrigatórias nas cantinas públicas, como veremos mais à frente).

Normalmente a ementa diária é igual para todos os lotes, sendo possível porém a adequação a determinados padrões culturais alimentares regionais mediante autorização prévia da DGEstE. Isto significa que, por exemplo, para o triénio de 2015-2017, de acordo com a empresa adjudicada nesse ano, optaram por uma ementa por lote, e uma vez que existiam 4 lotes, havia 4 ementas diárias (por períodos de tempo cíclicos) e 4 preços de

refeições, um por cada lote. A existência de quatro preços distintos, resulta do fato dos 4 lotes poderem ir a concurso podendo ser ganhos separadamente por distintas empresas. No triénio referido, os lotes foram contratualizados às empresas que apresentaram um menor valor por refeição.

Em relação ao valor pago pelas refeições escolares, no exemplo referido o Ministério da Educação estava disposto a pagar 1,50 €²⁷ sem IVA por refeição (caderno de encargos, Referência: DGEstE/ASE/AQ27-RC/2015-2017), nos contratos celebrados entre a DGEstE e as empresas prestadoras do serviço os preços unitários por lote contratualizados são inferiores, uma vez que o critério de adjudicação era o menor preço. Concretamente, os preços unitários por refeição são: lote 1 (1,38 € sem IVA), lote 2 (1,40 € sem IVA), lote 3 (1,43€ sem IVA), e lote 4 (1,41€ sem IVA).

Isto significa que o valor final contratualizado por refeição pode ser inferior aquele legislado, como é exemplo o caso registado, uma vez que quando é lançado o concurso público ganha a proposta de menor valor. Contudo, o valor unitário das refeições nas propostas apresentadas, não pode ser inferior a 50% relativamente ao preço base do procedimento. De acordo com a DGEstE, este requisito é exigido para manter o mínimo de qualidade no fornecimento.

Em caso de empate das propostas apresentadas, o critério passa a ser temporal: isto significa que a empresa que envia primeiro a proposta é a adjudicada. Para DGEstE (2015):

“é a modalidade mais objetiva é aquela que permite menos problemas em termos concursais”. Continua referindo: “não é aquela que nós desejávamos mas não conseguimos estabelecer, a partir dos contatos que fizemos, uma opção.”(Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Contudo, de acordo com as novas regras da contratação pública, que entraram em vigor em 2018, o critério temporal deixa de ser permitido.

Uma das obrigações indicadas numa das cláusulas do contrato é a utilização da plataforma eletrónica RECORRA com acesso limitado às entidades intervenientes (escolas, DGEstE e Direções dos Serviços Regionais). Este instrumento nasce numa perspetiva de

²⁷ Relembramos que o valor pago por aluno é 1,46 € s/IVA, contudo o Estado pode financiar parcialmente a refeição 22 cêntimos, pelo que o preço final do custo da refeição pode ser até 1,68 € (Despacho n.º 18978/2009, de 17 de Agosto). No caso do pré-escolar e no 1.º ciclo, o valor máximo corresponde a 2.50€ (Despacho n.º 18978/2009, de 17 de Agosto).

sistematizar e monitorizar a informação, uma vez que a gestão das refeições escolares passou de regional para central. Na plataforma estão registadas todas as escolas que têm gestão concessionada das refeições escolares. O programa inclui também as ementas diárias pré-estabelecidas pelos serviços centrais (DGEstE) e documentos (e.g. captações, rácios de pessoal especificados no caderno de encargos) permitindo comparar aquilo que é fornecido e o que é contratualizado. Na plataforma são efetuados diariamente pela escola os registos de todas as refeições que são encomendadas, servidas, não consumidas e a avaliação do serviço. Os Serviços Regionais de Educação locais garantem a monitorização e acompanhamento do serviço de refeições escolares através do programa (e.g. ementas servidas e desperdiçadas, cumprimento das especificações do caderno de encargos, gestão financeira das refeições e das reclamações). O programa permite também efetuar um controlo das refeições servidas nas escolas de gestão direta. De acordo com a técnica dos Serviços Regionais de Educação, este programa permite uma gestão mais eficiente e eficaz das refeições, possibilitando, por exemplo, identificar em que escolas há mais desperdício alimentar.

De acordo com a DGEstE as avaliações permitem uma melhoria e ajustamento das refeições mais desejáveis. O objetivo é que o número de refeições adquiridas e as consumidas se aproxime. Por vezes, critérios como confeção, gosto ou tipo de alimento (com frequência o peixe) podem ser fatores determinantes na existência de refeições sobrantes.

“É impensável num dia em que há 750 serviços que todos corram bem. Não é possível, porque há uma cozinheira que ficou maldisposta, porque há alguns produtos que não chegaram, portanto é necessário ter um sistema de informação bem montado no sentido de perceber quando as coisas estão a correr menos bem e incidir logo nesses casos para, de alguma maneira, se possa atalhar esse mau funcionamento junto das empresas, junto das equipas. E quanto mais localmente isso se fizer melhor.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Para a avaliação das refeições são cedidas diariamente de modo gratuito pela empresa de restauração - definido no contrato de adjudicação - duas refeições por refeitório escolar, com o objetivo de ser possível a avaliação da qualidade das refeições. Esta pode ser realizada por professores, funcionários da escola e até mesmo pelos encarregados de educação, sendo tal acordado com o órgão gestor da escola. O paladar, composição nutricional da refeição, higiene, funcionamento dos horários, são alguns dos critérios a serem avaliados diariamente.

No caso de incumprimento (do que é exigido no caderno de encargos) a reclamação pode ser efetuada diretamente na plataforma em formulário próprio. Também, sob necessidade, um técnico dos SRE pode deslocar-se à escola para reunir com a direção e empresa de restauração para tentar solucionar a reclamação. No caderno de encargos estão previstas penalizações no caso de incumprimento do contrato.

“Essa é a orgânica que está estabelecida. Se for possível resolve-se de imediato entre os funcionários da empresa fornecedora e os serviços da escola que estão a funcionar. Esse é logo o primeiro nível. Mas, se por qualquer razão, as coisas não se resolvem na hora... umas vezes é direto e outras não [um diretor pode ter 3 refeitórios] e portanto há um responsável por refeitório. Um diretor que tenha 3 refeitórios tem 3 responsáveis por cada refeitório (...) Estamos a falar acima de 3000 funcionários para efeitos destes 750 refeitórios. É uma gestão muito lata de pessoas que não são funcionários públicos.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Quando surge alguma situação a resolver (e.g. falta de produto ou pessoal, reclamação), tenta-se resolver a situação localmente entre os funcionários da empresa contratada e o serviço das escolas. Quando tal não é possível, a situação passa para os serviços regionais ou para a central:

“E de facto solicitar aos serviços a adjudicação do refeitório e ter um trabalho muito ativo, muito efetivo é muito importante. Nós pedimos sempre para as escolas, para que de uma forma clara e inequívoca tenham acompanhamento eficaz no refeitório... quando surgir algum constrangimento é preciso de imediato tentar reverter-lo. E as coisas têm funcionado bem porque as escolas percebem que de facto não há uma desresponsabilização ao passar este processo para a empresa. Há aqui uma complementaridade.” (Entrevista n.º 13, Técnica DSRN, dezembro, 2015)

Pelo referido, percebemos que este procedimento de contratação está baseado nas diretrizes nutricionais e numa monitorização constante da avaliação. Este modelo de contratação é reproduzido por outras entidades como os municípios; contudo, abrangendo um menor número de escolas. Sendo o critério de adjudicação frequente o do ‘menor preço’

levantam-se questões de sustentabilidade, como o método de produção e a proveniência dos alimentos já que estes poderão ser um pouco mais caros (e.g. biológicos). Nesse sentido, examinamos no próximo ponto as barreiras e oportunidades das compras públicas para o fornecimento alimentar nas escolas.

Barreiras e oportunidades à sustentabilidade nas compras públicas

Nesta seção iremos analisar alguns obstáculos e oportunidades para a inclusão de critérios de sustentabilidade nas aquisições das refeições escolares e para a fruta (no âmbito do Programa Regime de Fruta Escolar).

Refeições escolares

Ao nível da **operacionalização dos cadernos de encargos** estes são apontados por uma das empresas de restauração coletiva como demasiado exigentes e pormenorizados, dificultando a sua operacionalização. Por outro lado, é reforçado que os cadernos de encargos, nos últimos anos, aumentaram os requisitos nos critérios de contratação e, simultaneamente, **reduziu-se drasticamente o preço** pago pela refeição escolar. Como destaca uma das empresas de restauração:

“Nós temos muitos casos comparando com os preços que tínhamos ainda há 10-15 anos, em que hoje são cerca de metade. (...) Mas agora com muito mais exigências do que as que tínhamos nessa altura. Portanto tem que haver aqui o bom senso das duas partes de tentarmos fazer um trabalho bom, mas que ao mesmo tempo as pessoas percebam que há limites para se poder fazer determinadas situações. (Entrevista n.º 9, Representante da Empresa de Restauração 3, outubro, 2015)

O baixo **preço** pago pelas refeições escolares é um dos aspetos reforçados pelos entrevistados neste estudo. Como referido anteriormente o preço máximo que pode ser pago por refeição corresponde a 1,68 euros a partir do 2.º ciclo e 2,5 euros no caso do pré-escolar e 1.º ciclo. Na gestão direta pelas escolas, municípios, juntas de freguesia, o valor inclui essencialmente os géneros alimentares e os ingredientes complementares necessários para a confeção. Os recursos humanos e os custos fixos são pagos à parte.

Na prática, também como referido anteriormente, quando ocorre a concessão de refeições o valor final pago por refeição depende do que é exigido no caderno de encargos, os quais estão condicionados pelo que está definido por despacho. Como tal, o valor final resulta do que é requerido pela entidade adjudicatária e da proposta apresentada pelas entidades a concurso. As empresas de restauração consideram que os valores não estão adequados a tudo o que é exigido. Para além do valor da matéria prima para preparar a refeição (sopa, prato principal, salada, sobremesa e pão), inclui a confeção e distribuição por funcionários da empresa e, dependendo do contrato, pode também incluir a manutenção dos equipamentos. Como refere a representante de uma das empresas de restauração:

“... atualmente os preços das refeições estão completamente esmagados. Não há mais por onde trabalhar. (...) O que a empresa quer é ganhar dinheiro (...) Obviamente que temos como objetivo o lucro mas efetivamente essa é a premissa de qualquer empresa numa sociedade atual. Como conhecemos a sociedade hoje, como a conhecemos e como a construímos, isso é uma das premissas base. Às vezes parece que queremos contrariar uma coisa que objetivamente foi construída por nós (...). Uma coisa que queremos é ganhar dinheiro e somos batidos a todo o custo porque parece que somos os maus.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

O preço pago pelas refeições escolares pode ser inferior definido nos cadernos de encargos, como já referido anteriormente no caso da DGEstE. O mesmo se aplica aos municípios, como nos indica uma das empresas de restauração em entrevista:

“Há municípios que requerem determinado tipo de qualidade na sua prestação de serviço e que não baixam desse nível. Mas temos municípios com refeições a serem servidas na casa só dos 90 cêntimos. Que inclui matéria prima, os recursos humanos. Inclui tudo isso. Obviamente se queremos que as refeições escolares (...) sejam um fator de promoção de saúde há aqui coisas que têm que ser tidas em consideração. (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

Pode haver também situações de municípios que podem estar disponíveis para pagar determinado valor por preço de refeição, contudo, este é condicionado pelo valor que é

definido na legislação. Um dos casos recentemente noticiado é o Município de Cascais, o qual declara que estaria disposto a pagar mais do que o valor base de 1,46 euros, definido em 1,46 euros, visto tal como uma aposta da autarquia na qualidade das refeições. O município defende aí uma maior autonomia no fornecimento das refeições escolares por via do estabelecimento de parcerias com IPSS. O valor pago às IPSS por refeição escolar pode ser superior ao valor base de 1,46 euros e, como tal, para a autarquia esta alternativa poderia trazer benefícios, não só na qualidade das refeições, mas também constituir-se como uma forma de apoiar estas entidades de cariz social.

Ainda relativamente ao custo da refeição, uma das empresas de restauração considera que não é da responsabilidade da empresa que o almoço seja a única refeição quente da criança:

“A questão do custo tem a ver na prática com o que pretendemos que aquela refeição seja. E esta questão do custo... uma das coisas que vemos na comunicação social e mesmo alguns políticos a dizerem é que aquela refeição é muitas vezes a única que uma pessoa tem e obviamente... e por exemplo nós na nossa empresa já aconteceu algumas situações pontuais em que oferecemos uma refeição gratuitamente a algumas crianças. Vai-me dizer assim, mas o próprio sistema tem a refeição gratuita para algumas crianças, mas há sempre situações particulares ainda mais complicadas. O que é verdade é que não é ónus da empresa, ou responsabilidade da empresa que esta seja a única refeição quente das crianças.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

Uma das estratégias referidas por uma das empresas de restauração para a redução do custo da refeição é utilizar a mesma ementa diária para todas as escolas incluídas no serviço contratualizado. Tal opção é explicada uma vez que a centralização do processo de compras e de confeção permite uma redução de custos. Como argumenta uma das empresas de restauração:

“Como sabe o preço das refeições é muito baixo neste momento, e tem sempre que se procurar o melhor em termos de qualidade e preço.” (Entrevista n.º 9, Representante da Empresa de Restauração 3, outubro, 2015)

A estratégia aplica-se mesmo em grandes concursos como o lançado pela DGEstE que envolve o fornecimento de milhares de refeições diariamente. Sobre este ponto, questionámos:

E: Então por exemplo, num dia de peixe, para essas 100 000 refeições será o mesmo?

Representante da Empresa de Restauração 3 - Sim, tentamos que seja o mesmo. Portanto quando é frango, é para toda a gente. Tentamos que seja dessa forma. Na DGEstE a nível nacional é assim. Desde o Algarve, desde os Trás-os-Montes ao Algarve a ementa é exatamente igual para todo o país. Só na DGEstE são muitas refeições mesmo.

(Entrevista n.º 9, Representante da Empresa de Restauração 3, outubro, 2015)

Tal relaciona-se com a exigência de uma elevada quantidade de géneros alimentares, implicando o abastecimento massivo de elevadas quantidades de alimentos. Esta operacionalização não é, contudo, uniforme a todas as empresas de restauração. Uma empresa de restauração relata-nos que define uma **ementa por região**, pela dificuldade de abastecimento alimentar para produzir as milhares de refeições escolares servidas diariamente. Por outro lado, é salientada que a diferença gastronómica entre regiões conduz à necessidade de uma adequação da ementa aos valores culturais e territoriais.

Outra das questões é a existência de **desperdício alimentar resultante do não consumo por parte dos alunos**. Este é um dos desafios que a DGEstE reforça na questão da alimentação, essencialmente no incentivo ao consumo da sopa e do peixe:

“Em termos daquilo que se come, da refeição, acho que é preciso cada vez mais, nós estamos a fazer esse processo (...) isto é estamos a fazê-lo, tem que se persistir um bocadinho na questão de melhoria das ementas e é difícil. O desafio grande é pôr os miúdos a comer peixe. E aí não há facilidades. Ter realmente uma dieta variada, uma aposta numa dieta mediterrânea, e realmente ter miúdos a comer sopa.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Tal relaciona-se com outro fator ressaltado pelas empresas de restauração, concretamente o **valor** exigido nas **capitações das refeições escolares** definidas na Circular 3. Este documento, na opinião das empresas de restauração, configura-se como importante

uma vez que veio fazer um alinhamento consensualizado daquilo que se deve comer em termos nutricionais. Ao contrário do que contecia anteriormente em que cada cozinheira confeccionava à sua maneira, sem grandes normas de equilíbrio nutricional:

“ (...) na alimentação toda a gente acha que percebe um bocadinho. Toda a gente tem noções, toda a gente cozinha, come (...) toda a gente dá os seus palpites”
(Entrevista n.º 11, Representante da Empresa de Restauração 5, setembro, 2015)

Este conhecimento geral pouco sistematizado conduziu a que, durante muitos anos, as ementas em muitas escolas fossem definidas por elementos da comunidade educativa sem intervenção de um nutricionista. Em relação às ementas há um consenso pelas empresas de restauração que a composição é adequada, contudo as capitações são vistas como exageradas, especialmente no que se refere à **quantidade de proteína animal**. É argumentado que as capitações sobredimensionadas poderão levar ao **desperdício alimentar**. Destacamos alguns testemunhos dos representantes das empresas de restauração:

“Em termos nutricionais, e eu sou nutricionista, o que está definido em composição está perfeitamente adequado. (...) Em termos de capitações estão exageradas. (...) Ou seja as recomendações não estão de acordo com as necessidades que se vive hoje em dia e que são as necessidades nutricionais (...). E as crianças acabam por não consumir... a carne, temos capitações de carne de 250g para uma criança. É 1/4kg de carne para uma criança. É realmente excessivo. (Entrevista n.º 10, Representante da Empresa de Restauração 4, outubro, 2015).

“(...) muitas vezes estamos mais preocupados com o que está escrito e pouco com o serviço que se presta, o que os meninos gostam e o que comem. Isto entronca com outra parte, por exemplo, das capitações, que em todos eles são consideradas pela nossa associação e por outros organismos oficiais demasiado elevadas.”
(Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

“(...) os cereais estão mais ou menos, a parte do arroz, da batata, isso está mais ou menos alinhado. Mas quando vamos depois para a parte da carne e do pescado é muito mais. Ou seja... na realidade precisamos de muito menos proteína animal.

(...) Em termos de recomendações de saúde as captações não estão adequadas; têm uma margem razoável de acréscimo em relação ao recomendado, o adequado para o bem estar da população estudantil. (Entrevista n.º 11, Representante da Empresa de Restauração 5, setembro, 2015)

Tomando um exemplo concreto, de acordo com a Circular 3, um bife de vaca para o 1.º ciclo deve ter 120g e para o 2.º e 3.º ciclo de secundário deve ter 160g, valores estes superiores aos recomendados pela Organização Mundial de Saúde (WHO/FAO/UNU 2007) e pela EFSA (2017). De acordo com a EFSA (2017: 24) para uma criança de 10 anos o valor de proteína diária animal deve ser de 0.91g de proteína por kg de peso corporal. Considerando que, por exemplo, uma criança de 10 anos tem 30kg, o valor a consumir diário é de 27.3 g de proteína animal. De acordo com Gomes *et al* (2016), 100g de porção de carnes, pescado e ovos equivale a 23.9g de proteína. Considerando a carne como proteína animal, e calculando a respetiva equivalência de acordo com estas recomendações nutricionais seria necessário ingerir, por exemplo, 115 g de carne por dia, valor este inferior ao recomendado na Circular 3 (160g). Ainda de referir que essa seria a quantidade recomendada por dia, o que indica que a quantidade de carne a incluir na refeição seria efetivamente menor que 115g, considerando que ao longo do dia a criança vai ingerindo proteína de outras fontes (e.g. leite).

Este excesso de proteína é explicado pelos entrevistados como o reflexo da prática alimentar do dia a dia, uma replicação dos hábitos alimentares de uma grande parte da população portuguesa. Estes hábitos, do ponto de vista nutricional, são considerados desequilibrados devido aos elevados níveis de sobrepeso e obesidade. Como é dito em entrevista:

“porque as captações que estão na circular 3 foram, no fundo, uma transposição da prática que está a ser feita. (...) Como nós sabemos e os indicadores claramente o comprovam estamos com 70% de população obesa principalmente nas camadas mais jovens. Portanto estas captações que estão na circular 3 estão em conformidade com o que são os nossos hábitos alimentares.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

Segundo a representante de uma empresa de restauração coletiva a mudança de hábitos alimentares tem que ser gradual. Como alerta uma das representantes de uma empresa de restauração:

“... os hábitos alimentares não se mudam da noite para o dia. Tem que haver um planeamento. Eu não posso passar de um bife de 200g, para um de 50g”.
(Entrevista n.º 11, Representante da Empresa de Restauração 5, setembro, 2015)

Esta redução drástica poderia ter um impacto negativo em termos sociais, ou seja, com uma série de pais e crianças a contestar a oferta alimentar nas escolas em termos do fornecimento da proteína animal – considerada por muitos pais como sendo fundamental nas dietas das crianças (Orrell-Valente 2007). É também apontado o exemplo do sal, cujas políticas alimentares e nutricionais têm insistido na progressiva redução ao longo do tempo. Por exemplo, a redução drástica do sal poderia conduzir à não ingestão das refeições e aumentar o desperdício alimentar.

Esta transformação em termos nutricionais é, segundo as empresas de restauração, da responsabilidade das entidades que definem as políticas públicas, e não das empresas que fornecem as refeições escolares que estão veiculadas a um caderno de encargos contratualizado, o qual têm obrigatoriamente que cumprir.

Em relação às orientações que permitem a sustentabilidade alimentar, a DGE, destaca o **mapa de sazonalidade dos hortofrutícolas** no sentido de ser dada uma preferência às **frutas e legumes da época**, considerando que este tópico também deveria ser trabalhado nas escolas. Como nos diz em entrevista:

“Não faz sentido disponibilizar por exemplo no refeitório alimentos fora de época. Mas sabemos que existem bastantes limitações para o desenho das refeições, também não vou estar a dar alimentos que são muito mais caros fora de época”
(Entrevista n.º 2, Técnico DGE, agosto, 2015)

É dado o exemplo da banana que está disponível todo o ano, e nos concursos públicos em que a questão é o preço, a opção mais provável é selecionar bananas do Uruguai ou Colômbia e não da Madeira porque é mais cara. Por outro lado, já foi equacionado colocar determinadas diretrizes para promover a **sustentabilidade alimentar**, contudo há **restrições jurídicas** que impedem tal inclusão. Por exemplo, segundo a representante da empresa de restauração 4, a **Circular 3** define criteriosamente o que pode ser fornecido ou não nas escolas. Porém, algumas **alternativas alimentares sustentáveis** dinamizadas pela empresa **não podem ser implementadas porque não são consideradas nesse documento**. Por

exemplo, na Circular 3 está definido que os doces podem ser leite creme, mousse de chocolate, e iogurte, e como tal fica fechada a outras opções saudáveis e sustentáveis como as sobremesas que aproveitam as cascas dos alimentos. O aproveitamento integral dos alimentos é um movimento que se iniciou no Brasil para fazer face à escassez alimentar e tem-se disseminado por vários países, inclusivé em Portugal. Contudo, como refere a representante da empresa de restauração 4 :

“ (...) nas escolas nós não conseguimos implementar este tipo de projetos porque está muito fechado pela circular 3 e pelas especificações que nos são dadas.”
(Entrevista n.º 10, Representante da Empresa de Restauração 4, outubro, 2015)

Para uma mudança na composição das refeições que vá de encontro ao que é recomendado pelas organizações internacionais de saúde, uma das empresas de restauração entrevistada considera que tem que haver um trabalho conjunto ao longo do tempo, envolvendo distintos atores (ministério da educação, câmaras municipais, escolas) sendo destacada a necessidade de uma sensibilização dos pais para esta temática desde o primeiro ciclo. Como refere ainda:

“ (...) a escola tem um papel educativo. Não posso estar a dar a roda dos alimentos de manhã e chegar à hora do almoço e tenho lá o bife com batatas fritas. Não significa que os meninos não possam comer, mas não todos os dias. Mas tem que haver aqui uma campanha muito grande de sensibilização (Entrevista n.º 2, Técnico DGE, agosto, 2015)

A **componente educacional no fornecimento alimentar** é, contudo, vista como **insuficiente** por diversos entrevistados. Logo de antemão a envolvência de toda a comunidade educativa é um dos aspetos destacados para o incentivo ao consumo das refeições escolares. É salientado que o fornecimento alimentar deve estar em consonância com a educação das crianças para o consumo das refeições. Para tal é reforçado o papel da comunidade educativa para o incentivo ao consumo das refeições escolares:

“Ou seja a circular 3 determina um modelo de refeição a ser servida à comunidade. Se nós temos toda uma comunidade, eu quando digo aqui uma comunidade não estou a apontar o dedo a ninguém, mas isto no fundo tem a ver

com a capacidade dos pais, encarregados de educação, professores, toda a comunidade na escola, e muitas vezes o que acontece é que as diretrizes em prol da saúde acabam por entrar em contradição, porque se a criança não gosta de ... a criança não come. Ou seja, a refeição se nós tivermos em consideração que é uma forma de promoção da saúde tem um fator de aprendizagem muito grande por detrás; aquilo que nós não gostamos aprendemos a gostar.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

Como salienta esta empresa, não é por si suficiente a definição criteriosa dos componentes e o valor nutricional da refeição escolar, se por distintas razões os alunos não as consomem. Tal pode conduzir, por um lado, a um aporte nutricional insuficiente por parte dos alunos e, por outro, ao desperdício alimentar. Uma forma de concretização de uma educação indexada ao fornecimento alimentar é através da dinamização de projetos de educação alimentar. Nos refeitórios sob a tutela do Ministério da Educação, estes são, segundo a DGEstE, essencialmente de iniciativa local, concretamente da escola. No âmbito do trabalho que é desenvolvido pela DGEstE na contratualização do serviço de refeições escolares é referido que em relação aos recursos humanos não tem havido uma capacidade de acompanhar os projetos desenvolvidos ao nível da alimentação escolar:

“Não temos tido até ao momento grande capacidade de acompanhar, até porque estamos essencialmente voltados para montar toda esta estrutura que, a não funcionar, seria caótico. Felizmente está a funcionar muito bem e portanto isto permite-nos já ter algum à vontade. Mas foi preciso montá-la, foi preciso desmistificar aqui uma série de coisas. Havia quem nos dizia que determinadas coisas que estavam muito mal, enfim com derrotismo muito grande. Nós neste momento podemos fazer uma radiografia constante daquilo que está acontecer e que nos permite estar à vontade. Há diferenças brutais entre hoje e os antigos serviços; (...) há dois anos haviam imensas situações que reportavam refeições escolares que ocupavam imenso tempo.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Por outro lado, na posição da DGEstE a iniciativa deve partir das escolas pela autonomia que detêm:

“Nós não temos que nos substituir à autonomia, à iniciativa das escolas mas devemos apoiar quando há boas práticas nesse aspeto. Também não podemos impor a existência de boas práticas.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

As empresas de restauração coletiva destacam que a **educação alimentar não é um requisito na maior parte dos cadernos de encargos:**

“ (...) a alimentação é uma área que trabalhamos e inclusive alguns cadernos de encargos, não são muitos, alguns estabelecem requisitos a esse nível. Mas não é o mais comum. (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

Para além do requisitado por alguns cadernos de encargos para o fornecimento do serviço de refeições, o envolvimento pode ser por solicitação das escolas ou por própria iniciativa das empresas de restauração. Estas últimas participam, por exemplo, em sessões de sensibilização nas escolas para os alunos, pais, professores ou na oferta de brindes. As solicitações por parte das escolas são também escassas.

Um exemplo de um projeto desenvolvido é o Programa 100% Alimento para uma Alimentação Saudável e Sustentável, implementado pela Gertal, em parceria com a Associação Portuguesa de Nutricionistas e pelo chefe Hélio Loureiro. O projeto tem como objetivo a elaboração de receitas equilibradas e agradáveis de consumir em que há o aproveitamento integral dos alimentos (e.g. as cascas), o qual pretende contribuir para a redução do desperdício alimentar. Deste projeto resultou o *eBook 100% Alimento* com cerca de trinta receitas. O projeto foi apresentado em 2014/2015 a escolas cujo fornecimento das refeições escolares tinha sido contratualizado pela DGEstE, e a outros segmentos do setor com uma degustação das refeições para os clientes executadas pelo Chefe Hélio Loureiro. Foram realizados *showcookings* nas escolas com algumas receitas do projeto. É-nos referido em entrevista pelo representante da empresa de restauração que esta iniciativa:

“teve um impacto muito positivo e, a partir daí, foi o ponto de partida para começarmos a introduzir algumas dessas receitas no plano de ementas do segmento de ensino”. (Entrevista ao Representante da Empresa de Restauração, 2015)

Também a Eurest lançou três projetos: *Choose Beans*, *Choose Vegan* e *Aproveitamento Integral dos Alimentos*, cujas receitas desenvolvidas e apresentadas em atividades em escolas foram compiladas num *ebook* 2014 “Receitas Saudáveis e Sustentáveis”. Esta empresa desenvolve parcerias com as Câmaras Municipais e escolas com sessões pontuais de workshops de esclarecimento sobre o aproveitamento integral dos alimentos ou outras atividades pedagógicas eminentemente práticas:

“No ano passado ocupamos na Páscoa o ATL, com sessões de educação alimentar onde todos os dias fazíamos coisas diferentes. No primeiro dia fizemos pão; pusemos os miúdos a amassar. Fizemos bolachas, *cupcakes*, pizzas. E uma atração que eles adoram que é o *food face*, que tem os pratos, umas carinhas e depois tem que pôr os brincos, onde colocamos os alunos a mexer nos alimentos, principalmente aqueles naqueles que eles gostam menos, ou que têm menor apetência que acabam por ser legumes e as leguminosas. Eles formam as carinhas [com estes legumes].” (Entrevista ao Representante da Empresa de Restauração, 2015)

Também a Eurest participou no projeto de educação alimentar “Fruta no Jardim” (2010-2012), dinamizado pela Câmara Municipal de Valongo, ação esta dirigida para os alunos do pré-escolar. Para além de uma comunicação oral sobre os benefícios da fruta, realizaram um workshop com pais e filhos, em que cortavam fruta e faziam caras de frutas. No final provavam os pratos preparados, o que se apresenta como uma forma estimulante para os alunos consumirem alimentos saudáveis. A reação face a um alimento desconhecido é a negação e resistência à sua ingestão:

“Era ali tipo um concurso, mexer nas coisas. É outro problema, os miúdos não mexem nas coisas. O que é que isso trouxe. Eu fui assistir a duas sessões dessas e fiquei absolutamente chocada. A primeira reação quando é novidade naquelas idades é dizer não. Muitos dos miúdos nunca tinham comido, experimentado, manipulado e a partir do momento em que começaram a experimentar, a fazer brincadeiras com morangos, kiwis – os miúdos não comiam e não era uma questão de acessibilidade. (...). Quando os envolvemos em atividades práticas, uma sopa, ir para a cozinha preparar pequenas coisinhas na sopa, ser a receita

deles da sopa, os miúdos envolvem-se e depois provam. Se é uma coisa que a gente faz, mesmo que esteja muito mal a gente diz sempre que está mais ou menos. Os miúdos faziam os pedaços de fruta e provavam e depois gostavam. (Entrevista ao Representante da Empresa de Restauração, 2015)

Apesar da diversidade dos projetos desenvolvidos, as atividades não são implementadas de forma generalizada:

“são este tipo de atividades que as empresas podem fazer mas fazem sempre de forma pontual. A nós pagam-nos para servir refeições. Se fizermos esse trabalho bem já não está mal de todo. É para isso que nos pagam.” (Entrevista n.º 11, Representante da Empresa de Restauração 5, setembro, 2015)

Apesar da existência dos projetos e participações pontuais em atividades de educação alimentar, permanece uma **tendência de ações isoladas**, não havendo um projeto mais amplo com uma visão partilhada e comum. Como é argumentado:

“O trabalho que nós vamos fazendo provavelmente acaba por não ter grandes consequências. Não sabemos bem em que sentido essa... dano com certeza não causará mas provavelmente... não é uma ação esporádica no dia da alimentação ou no dia da floresta que a nossa ação será muito grande, positiva (...) Eu penso que poderia e deveria haver junto das escolas com as empresas de restauração junto dessas entidades que existem para trabalhar a promoção da saúde mas as empresas não se devem substituir a essas entidades.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

Nesse sentido, é destacada a importância de serem desenvolvidas ações planeadas e não ações isoladas. Como é referido:

“(...) penso que falta uma articulação muito grande entre o que são os cuidados de saúde primários e as escolas propriamente ditas e as empresas de restauração. Aí penso que é uma das lacunas da circular 3 que poderá vir a incentivar e apoiar quiçá até quase requerer este tipo de trabalho em conjunto.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

Tal é partilhado também com outra empresa de restauração:

“Mas não deixa de se fazer pequenos apontamentos. Isto não pode ser uma coisa de pequenos apontamentos. Isto tem que ser um planeamento contínuo. Quem está nas instalações devidas: no ministério da educação, nas escolas, nas câmaras. Esses sim. Esses não estão a produzir refeições, esses estão a trabalhar nessa área. Tem que haver um grande trabalho nessa área porque senão podem sair as circulares todas, podem sair agora as capitações que vão evitar eventualmente o desperdício.” (Entrevista n.º 11, Representante da Empresa de Restauração 5, setembro, 2015)

Ainda na educação alimentar o **refeitório continua a ser associado a um espaço menos atrativo**, não sendo aproveitado todo o potencial que poderia ter para uma aprendizagem alimentar, sendo considerado uma “sala de aula, um sítio de aprendizagem”. É apontada uma certa permissividade ao aluno relativamente ao consumo da refeição que coloca em questão todo o trabalho desenvolvido para que os alunos tenham uma alimentação saudável:

“Eu costumo dizer que se a criança não gosta da letra V e chega a casa e diz que não gosta da letra V, os pais não vão dizer ao professor não ensine mais vezes a letra ao meu filho porque ele não gosta. E fazendo aqui por equiparação um bocadinho com o refeitório escolar aí aquilo o que acontece é um bocadinho ao contrário; quando há a interferência ‘do menino não quer’ ou ‘o menino não come’ e se vai contra esta circular 3, não se pode fazer grande coisa se não houver uma alteração desta mentalidade, nem uma circular 3 nem qualquer outra coisa podem fazer nada.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

De acordo com a DGEstE é importante a **transformação do refeitório num espaço mais acolhedor**, onde não só as crianças e jovens, mas também professores, auxiliares de educação e até pais possam almoçar num espaço mais socializador. Este representante salvaguarda contudo que:

“(...) não quero que os jovens deixem de ser jovens... mas é assim...o refeitório escolar não tem ser o espaço da barulheira onde é impossível entrarem professores.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

É referida a existência de iniciativas locais que pretendem:

“(...) dar uma imagem que seja mais coincidente com a sua realidade. Ou seja... tirar o mofo, o cliché do mito da cantina. No norte utiliza-se cantina no sentido pejorativo.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Não são dados exemplos de como tal está a ser realizado, contudo há um aspeto que é referido, concretamente:

“Aliás o que eu gostava é que fossem espaços acolhedores em que a comunidade escolar... partilhados pela comunidade escolar. Onde estivessem professores, onde estivessem funcionários também a almoçar, e isto implica aqui situações de dinâmicas locais até de alterações ao nível de questões de valores, porque o que está definido para um adulto no refeitório, é um valor que está definido num despacho do ministério das finanças e, portanto, há aí situações aí que eu acho que deveriam ser um bocadinho mais revistas para se obter um momento da refeição escolar com um pouco mais de harmonia.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Como tal há um alerta para a falta de acompanhamento dos alunos durante a hora do almoço por parte de adultos. A DGEstE refere que um dos aspetos que o justifica é precisamente o fato do valor das refeições dos adultos ser superior aquele que é pago pelos alunos, o que poderá conduzir a um afastamento do refeitório, procurando espaços alternativos no bufete ou em contextos fora da escola. Concretamente, segundo a Portaria n.º 112-A/2007 de 24 de janeiro o preço das refeições para docentes e outros funcionários dos serviços e organismos da administração pública é de €3,60.

Como tal, para a DGEstE o próprio valor da refeição do adulto deveria ser revisto como forma de aproximação dos adultos ao refeitório no sentido de uma maior envolvimento e acompanhamento das refeições. Ainda a hora do almoço é o momento da pausa letiva dos

professores, pelo que estes podem almoçar ou não na escola, opções estas subjugadas às próprias decisões individuais. A oferta do almoço aos professores que acompanham os alunos na hora de refeições é uma das estratégias que está a ser utilizada em determinados estabelecimentos de ensino.

Nos refeitórios geridos pelo Ministério da Educação um dos **maiores obstáculos** salientados pelos serviços regionais de educação do norte é a **pouca envolvência dos pais**. É dado o exemplo de alunos que não consomem a refeição, preferindo espaços alternativos. Para a técnica dos DSRN existe uma benevolência dos pais nesse sentido, como nos refere em entrevista:

“(...) possibilidade esta legitimada pelos pais de os meninos não almoçarem no refeitório e almoçarem ao lado. Muitas vezes lixo alimentar, desculpe-me a expressão. Nós não conseguimos lutar contra isso.” (Entrevista n.º 13, Técnica DSRN, dezembro, 2015)

Por outro lado, para a DGEstE, a pouca envolvência dos pais relaciona-se também com a questão dos refeitórios referida anteriormente, percecionada como algo negativo:

“Que é importante, porque os pais quando deixam os filhos na escola ainda têm aquela ideia da cantina, de um ar dolorido, mas não as cantinas hoje, no mau sentido. Os refeitórios, são unidades escolares de uma higiene muito grande com equipamentos bastantes bons, atuais, todos inox, com torneiras acionadas ou por pedal, nada de mexer com a mão. Enfim, as situações relacionadas com o HACCP tem toda a oportunidade para serem respeitadas, que tem que ser também de manutenção, que é uma área de trabalho, com possibilidade de vapores, enfim, mas em geral estão bastantes bem equipadas e nas nossas escolas come-se muito bem.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Também a envolvência dos pais, é vista como uma forma de desmistificar aquilo que se come nas escolas, como sugere a DSRN (2015) em entrevista:

“Eu tenho que lhe dizer que se come bem nos refeitórios. Dizer isso porque é a nossa missão. É para isso que estamos cá todos os dias para trabalhar, para que o

menino que almoça na escola fique bem alimentado.” (Entrevista n.º 13, Técnica DSRN, dezembro, 2015)

De seguida, iremos analisar algumas barreiras e oportunidades para a integração de critérios de sustentabilidade na aquisição da fruta e hortícolas no âmbito do programa Regime de Fruta Escolar.

Regime de Fruta Escolar

Foram indicados por vários entrevistados alguns dos constrangimentos na execução do Regime de Fruta Escolar, condicionando a que a implementação do Programa tenha atingido a maioria dos municípios. Uma das questões é a **exigência da aquisição das frutas e hortícolas através da plataforma de compras públicas** (exceto em procedimentos inferiores a 5000 euros em caso de ajuste direto – regime simplificado), o que pode condicionar o fornecimento por produtores de menor dimensão. Por outro lado as especificações de frutas e hortícolas no tamanho e tipologia pode ser outro dos condicionantes. Como nos refere a representante a DSRAL em entrevista:

“neste momento estão cinco concelhos precisamente pela parte burocrática, pela exigência que o IFAP tem relativamente aos produtores e a quem fornece a fruta. Tem aquela obrigação de ser registado, tem que ter uma quantidade...tem critérios muito específicos para poderem ser fornecedores.” (Entrevista n.º 15, Coordenadora DSRAL, abril, 2016)

É referido que no primeiro ano de implementação do programa, dos dezasseis concelhos do Algarve participaram onze concelhos e, como tal, uma adesão de mais de metade dos concelhos. Desde então tem havido uma diminuição dos municípios, contando em 2015/2016 com cinco concelhos.

Outro constrangimento apontado, desta vez pela DGE refere-se à existência de fornecedores que possam cumprir os requisitos do RFE no que se refere à **disponibilidade de fruta certificada ao preço previsto pelo programa**:

(...) muitas vezes o que acontece, é que há autarquias claramente que não aderem porque não arranjam a nível local fornecedores que garantam a 50% de fruta certificada. Porque depois não é qualquer tipo de fruta; estão definidas quais são

as frutas e hortícolas. É um regime de frutas mas também prevê a cenoura e o tomate. E eles têm que distribuir cada um deles pelo menos uma vez por ano (...) e por isso sabemos claramente que há autarquias que perfeitamente não conseguem concorrer ao regime de fruta porque não conseguem quem lhes forneça a um preço competitivo; também está estipulado o preço máximo por peça de fruta. (Entrevista n.º 2, Técnico DGE, agosto, 2015)

Tal opinião é partilhada por outros entrevistados. Por exemplo, a técnica da DSRAL (2015) relata-nos o caso de um concelho no Algarve que nunca aderiu ao programa porque não encontrava fornecedores de fruta certificada na sua zona. Como nos diz:

“queriam mas nunca conseguiram. Na altura até era o presidente que dizia “eu quero, eu quero que o meu concelho participe, mas eu não consigo!”. (Entrevista n.º 15, Coordenadora DSRAL, abril, 2016)

Esta dificuldade é justificada pelo fato do apoio comunitário ser efetuado após a apresentação das despesas realizadas no âmbito do Regime de Fruta Escolar. Este pagamento tem que ser efetuado no tempo máximo de três meses após a apresentação do pedido de pagamento. (Artigo 10.º, n.º 5 Portaria n.º 375/2015 de 20 de outubro). Contudo cabe ao município este encargo inicial pelo adiantamento no pagamento da fruta escolar, o que para alguns pode ser um fator de desistência, como referido no caso citado.

Na contratação da fruta, o prazo de pagamento de três meses aos fornecedores pode colocar logo à partida um obstáculo. Tal ocorreu com um dos grandes fornecedores nacionais de produtos de agricultura biológica. Segundo esta empresa de retalho alimentar, a qual esteve envolvida num processo de candidatura para fornecimento de alimentos biológicos ao Regime de Fruta Escolar, esta situação foi um desafio:

“ (...) a nossa proposta foi que fosse fruta bio na escola, mas o estado é tão burocrático, os pagamentos atrasados (...) e prazos de pagamento a 4 meses, coisa que nenhum produtor aceita. (...) E foram acordados preços e tudo.” (Entrevista n.º 4, Responsável empresa de distribuição PB, agosto, 2015)

Adicionalmente ao prazo de pagamento foi referida a exigência de determinado tipo de fruta pelo RFE fora do seu período sazonal:

“Eles exigiam que fosse, por exemplo, uma das frutas eleitas era a tangerina que deveria haver todo o ano. Mas nós dissemos, não tangerina só há até março, abril. Temos que importar tangerina. Ah! mas tem que haver. Então o que é que há? Há muitas outras coisas. Ah! mas isso já não está na legislação, já não pode ser. Mas então altere a legislação. E portanto coisas deste tipo...” (Entrevista n.º 4, Responsável empresa de distribuição PB, agosto, 2015)

Também a DGEstE, com atuação na monitorização do programa, refere que determinados municípios nunca aderiram (como o município de Lisboa) pela exigência de fornecimento. Contudo, outros municípios também de grande dimensão como o do Porto aderiram, pelo que considera que a quantidade não é vista como um obstáculo, dependendo antes da forma como é executado o programa. Ainda em relação ao que é exigido no Regulamento do RFE reconhece que:

“ (...) efetivamente há dificuldades de natureza burocrática, há situações diversas, há questões de dimensão que fazem com que seja difícil para algumas autarquias avançar com estas situações.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Contudo ressalta que sendo um programa de fundos comunitários estão determinadas certas regras que têm que ser cumpridas:

“E portanto nem sempre é fácil cumprir todas as regras, mas há quem consiga, há quem o esteja a fazer e muito bem, e acho que isso é importante e faz todo o sentido que seja feito, até com associações de produtores, tem aqui que haver vontades... juntarem-se para se conseguirem concretizar. E para se conseguir que seja utilizada essa verba financiada.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Comentários finais

Portugal tem alinhado a sua política de tornar a contratação pública mais ecológica de acordo com as recomendações da União Europeia. Contudo apenas na última Estratégia

Nacional de Compras Públicas Ecológicas 2020, a alimentação e os serviços de restauração passaram a ser integrados como um dos grupos prioritários. Também as novas diretivas de contratação pública, sendo de aplicação obrigatória, abrem uma janela de oportunidade para considerações ambientais e sociais. No fornecimento das refeições escolares a inclusão de critérios ambientais ou sociais é ainda muito incipiente, permanecendo a atenção sobre as questões nutricionais. Acresce ainda que no modelo atual de fornecimento alimentar existem diversos obstáculos para uma alimentação sustentável através das compras públicas e da educação.

Através das entrevistas realizadas verificámos que são apontados diversos obstáculos para a contratação sustentável nomeadamente o preço das refeições, os cadernos de encargos cada vez mais exigentes, as limitações da Circular 3 que restringem outras potenciais alternativas sustentáveis, a quantidade das capitações das refeições (e.g. proteína animal), e o elevado desperdício alimentar no consumo das refeições. Também na contratação do serviço de fornecimento de refeições, normalmente não são requeridas medidas de acompanhamento educativas as quais resultam essencialmente de ações isoladas. Como oportunidades, a Circular 3 define um mapa de sazonalidade que estimula o consumo de produtos locais. Existe ainda por parte dos vários atores uma disposição para participar num projeto alimentar mais abrangente que acompanha o fornecimento das refeições. No regime de fruta escolar os critérios de qualidade através da aquisição de compra certificada são, logo à partida, uma oportunidade para as aquisições sustentáveis. Algumas barreiras identificadas são o baixo preço e pagamentos alargados, a inexistência de produção de fruta de qualidade certificada e a necessidade do procedimento ser efetuado através da plataforma central de contratação pública. No próximo capítulo iremos focar em quatro critérios de sustentabilidade das compras públicas, analisando os obstáculos e oportunidades à sua inclusão no fornecimento alimentar nas escolas.

CAPÍTULO VII

CRITÉRIOS PARA COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NAS ESCOLAS

Em cada secção ao longo deste capítulo vamos debruçar-nos sobre o contexto atual, dos alimentos provenientes da agricultura biológica, dos alimentos locais, da dieta vegetariana bem como das questões da redução do desperdício alimentar em Portugal. Focamos essencialmente nos principais constrangimentos e oportunidades para elencar estes quatro critérios na contratação pública para a promoção de uma alimentação escolar mais saudável e sustentável. Faremos esta análise com base no conjunto de entrevistas que realizámos, nomeadamente com uma associação que distribui as refeições que de outro modo seriam desperdiçadas (2016), com a Associação Portuguesa de Vegetarianos (2017), para além das entrevistas realizadas à DGEstE, às empresas de restauração, à Quercus, à Miosótis, à Agrobio e dois produtores em modo de produção biológico. Neste subcapítulo introduzimos também o material recolhido junto da Rede Rural Nacional que integra a Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, a qual tem como um dos grandes objetivos o acompanhamento da execução dos PDR-Programas de Desenvolvimento Rural. Dentro da RRN entrevistámos uma técnica que tem trabalhado a promoção dos alimentos locais e dos CCA - circuitos curtos agro-alimentares.

Produtos de agricultura biológica

Alimentos biológicos em Portugal

Contrariamente ao que tem acontecido em outros países da União Europeia, em Portugal tem havido uma consistente falta de apoio e incentivo ao setor de produção agrícola em modo biológico. Como sintetiza Luísa Schmidt quando se refere à agricultura biológica: “*não tem havido nem estratégia, nem estímulo (...) ou seja, não tem havido visão política*” (2007: 88). A nível da União Europeia, a primeira legislação adoptada relativa à agricultura biológica foi o regulamento (CEE) n.º 2092/91. Este abrangia apenas a produção agrícola,

determinando as regras de produção e de rotulagem. Em 2007, este regulamento é revogado sendo aprovado pelo Conselho Europeu o Regulamento (CE) n.º 834/2007 de 28 de Junho de 2007. Para além de uma definição mais explícita dos objetivos, princípios e regras aplicáveis à produção biológica, são introduzidas as regras para a produção animal, algas e aquicultura e regras de utilização do logótipo europeu de agricultura biológica

Já em contexto nacional, ao longo dos últimos anos tentou-se implementar uma estratégia para o setor, mas esta acabou por nunca sair da gaveta ou de vagas intenções políticas. Em 2017 surge como muito promissora a “Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica” no seguimento do Conselho de Ministros nº 110/2017. Esta estratégia faz um primeiro retrato ao setor e define objetivos estratégicos e metas a serem atingidas para um período de 10 anos (ou seja, até 2027). De acordo com este documento, desde a década de 90 que a superfície cultivada tem evoluído de forma significativa, destacando-se um aumento substancial entre 2000 a 2006 como resultado de financiamento comunitário. O período entre 2007 e 2013 é caracterizado por sucessivas variações na superfície cultivada, fruto de alterações ao regime de medidas de apoio e por mudanças na metodologia de recolha da informação estatística (Truninger, 2010). Para 2020 prevê-se que a área ultrapasse os 250 000 de hectares instalados (DGADR 2017).

Em 2015, as zonas mais representativas de produção eram o Alentejo e a Beira Interior. Desde 2010 tem havido uma evolução positiva nas culturas de fruticultura e horticultura, aspeto particularmente importante quando se considera uma política de abastecimento de produtos biológicos para as escolas. Apesar deste balanço positivo, a produção atual da agricultura biológica é menos de 7% (cerca de 240 000 ha) da superfície agrícola utilizada no país (DGADR 2017).

Face à reduzida área implantada, uma das metas da Estratégia é duplicar a área de cultivo em 12% da superfície agrícola utilizada até 2027. Neste âmbito no objetivo 2.1. - “Aumentar o consumo de produtos biológicos”, pretende-se promover o consumo através dos refeitórios públicos; nas escolas é também objetivo a integração de uma percentagem de produtos biológicos no novo regime de frutas e leite escolar. (DGADR 2017)

Produtos de agricultura biológica na oferta alimentar escolar

O consumo de alimentos biológicos nas escolas públicas é praticamente inexistente. Este decorre essencialmente de ações privadas e associativas e, muito pontualmente, da vontade política das entidades públicas em promover este setor como é o caso do município de Cascais em 2011 (ver capítulo 8). A adoção de produtos biológicos pode ser implementada

através da exigência de determinada percentagem nas aquisições dos géneros alimentares para a confeção das refeições escolares, nos programas do RFE ou no Leite Escolar.

Nas políticas públicas alimentares nas escolas, de acordo com a entrevista à DGE (2015), o trabalho que tem sido desenvolvido na promoção dos alimentos biológicos recai essencialmente no âmbito do RFE, no sentido de diminuir o impacto ambiental dos alimentos consumidos. Como referido no capítulo anterior, o regulamento do RFE prevê que 50% dos produtos sejam de qualidade certificada. Já na Circular 3 não há referência à inclusão de alimentos biológicos nas refeições escolares. Ainda de referir que, em 2015, o Despacho relativo à Ação Social (n.º 8452-A/2015) no seu ponto 4 do artigo 2.º, refere que: *“Perspetivando a elevação do nível de qualidade alimentar a disponibilizar, devem os agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas optar, sempre que tal seja viável, por produtos sazonais e de qualidade certificada, provenientes de meios de produção que recorram a métodos sustentáveis como é o caso da produção integrada.”*

Apesar de se falar neste documento em métodos agrícolas sustentáveis, estes apontam claramente para o caso da produção integrada (que já faz parte dos padrões de qualidade de grande parte dos produtores, sobretudo aqueles que fornecem as grandes cadeias de retalho alimentar), e não para a agricultura biológica. Para além disso o documento é recomendatório, não tendo por isso um carácter obrigatório.

No setor da agricultura biológica entrevistámos a Associação Portuguesa de Agricultura Biológica (Agrobio). Com cerca de trinta anos de existência em Portugal é a entidade com maior representatividade em termos de agricultura biológica, atuando em diversas áreas para o desenvolvimento e promoção de modo de produção. Concretamente nas escolas tem atuado em distintos âmbitos: em 2013 promove a palestra “Agricultura Biológica nas Escolas” na Terra Sã e, em 2014, lança uma edição especial do seu boletim informativo *A Joanelinha* sobre a “Alimentação Saudável e Sustentável nas escolas”. Colabora também no projeto de hortas biológicas nas escolas da ABAE e tem participado em projetos de integração de alimentos biológicos nas escolas.

No lado da produção, entrevistámos dois produtores do Algarve, um deles a exercer a atividade e outro que teve ativo entre 2009 e 2015 num projecto de produção e venda de produtos bio, tendo uma vasta experiência no campo. O produtor em atividade fornece semanalmente para uma escola, mas este não é o seu segmento principal, uma vez que a procura excede a sua produção, não promovendo contactos para venda nas escolas. De igual modo, não tem recebido destas (excepto da escola Waldorf que abastece) pedidos para a

realização de visitas à sua quinta. Em relação ao outro produtor que cessou atividade nesta área, este chegou a abastecer escolas privadas: uma escola Waldorf do Malhão (entretanto desativada) e um pequeno infantário à saída de Tavira. Este fornecimento teve como duração pouco mais de um mês. Na escola do Malhão, as refeições eram confeccionadas na escola, e os produtos biológicos eram essencialmente para a preparação da sopa.

No material empírico recolhido, destacam-se três fatores principais que têm conduzido à incipiente visibilidade de produtos biológicos nas escolas: i) disponibilidade de produto, ii) preço dos alimentos biológicos *vs* preço pago pelas refeições e iii) ausência de um planeamento político estratégico.

i) Disponibilidade de Produto

A disponibilidade no mercado de alimentos biológicos é um dos fatores que diversos entrevistados apontam como um entrave para a inclusão de uma cota deste tipo de produto nos procedimentos de contratação. Quisemos saber junto do representante da DGEstE qual a possibilidade dos produtos biológicos tornarem-se num dos critérios de adjudicação no caderno de encargos para a contratação de refeições do 2º, 3º ciclos do EB e do Secundário. Segundo este, há uma vontade de integração do critério, mas de difícil implementação porque o mercado não consegue dar resposta às quantidades exigidas:

“Já foi pensado. Foi um caminho que foi percorrido e que ficou um pouco em *standby* apesar do caderno de encargos ter recomendações nesse sentido. Mas a possibilidade que surgiu do estabelecimento de cotas, para este tipo de produtos, foi abandonada porque fizemos consultas ao mercado e não tivemos garantia de fornecimento. (...) quando necessitamos de um produto necessitamos de umas toneladas, e isso não existe neste mercado. (...) A questão do fornecimento coloca logo um entrave grande. E quando não há produto não há mercado.” (Entrevista n.º 3, Técnico da DGEstE, Agosto, 2015)

Esta falta de capacidade de resposta do setor agroalimentar biológico é manifestada também pelas empresas de restauração colectivas. Este mercado de nicho não conseguiria dar resposta às quantidades massivas de géneros alimentares para preparar as milhares de refeições que são servidas diariamente nas escolas públicas portuguesas. Salientamos a opinião de um dos entrevistados:

“E.: Nos cadernos de encargos de fornecimento alimentar para as escolas, há alguma exigência em termos de inclusão de produtos biológicos?”

Que eu tenha conhecimento não. Porque as pessoas também tem essa consciência de que é um número muito elevado. Nós trabalhamos com toneladas de produtos. Imaginar um dia para 100 000 refeições, por exemplo, arroz, ou massa ou mesmo carne, ou peixe, são um camião TIR. São toneladas de alimentos.” (Entrevista n.º 9, Representante da empresa de restauração 3, outubro, 2015).

A própria Agrobio reconhece que não há efetivamente uma quantidade suficiente de alimentos biológicos para o consumo nacional. Não obstante, a **disponibilidade de produtos biológicos** é variável e depende dos próprios sinais de mercado. Como destaca:

“Por exemplo, um dos problemas que há na agricultura convencional mas também na agricultura biológica, é que às vezes os produtores não produzem mais porque não têm mercado. Ora eu aqui [nas escolas] tenho mercado e as quantidades chegam a ser brutais. Não faz ideia das quantidades para as refeições todos os dias, durante cinco dias da semana. (...) A comercialização, tem a ver com o desenvolvimento dos mercados, explorar onde estão os clientes, encontrar novas formas de escoamento dos produtos, e a escola é claramente uma das possibilidades.” (Entrevista n.º 1, representante da Agrobio, agosto, 2015)

Isto significa que se houver uma procura de produto, os agricultores têm interesse em produzir, uma vez que esta é a sua fonte de rendimento económico. No entanto, os organismos de aquisição não querem ver-se a braços com uma situação de escassez ou mesmo falta de alimentos nas escolas. É um risco grande. Isto torna esta situação no velho ditado ‘da pescadinha de rabo na boca’. Só avança se houver produto, mas só há produto se se avançar. Porém, este risco pode ser, em certa medida, minorado. Nas escolas sabendo à partida quantos alunos consomem as refeições escolares (por exemplo, através de um historial de consumo destas refeições) é possível ter uma projeção das quantidades de alimentos necessárias para a confeção de refeições podendo ter elevada representatividade no setor da alimentação pública. O mesmo se aplicaria aos complementos alimentares como a fruta do RFE e o Leite Escolar. Neste enquadramento, o fornecimento destes alimentos para as escolas pode ter um papel fundamental para potenciar o mercado dos alimentos biológicos. Para além disso, pode primeiro trabalhar-se numa gama específica de produto com maiores garantias de não ter

quebras. Porém, isto exige um trabalho de planificação, organização e articulação entre as partes envolvidas: escolas, organismos de compras públicas, e fornecedores de produtos biológicos.

Porém, a disponibilidade de produto está também condicionada pelo **modelo de distribuição dos alimentos**. Atualmente a comercialização de produtos biológicos está segmentada: existe a grande distribuição, que para a Agrobio é “*o mesmo que o convencional*”, uma vez que está representada por um pequeno nicho de agricultores biológicos que produzem e adquirem a outros produtores, colocando nas grandes superfícies ou encaminhando para a exportação. Tal modelo reporta para um sistema intensivo, de maior dimensão, com o cultivo de poucas variedades e centrado basicamente na proibição de pesticidas e adubos de síntese. Como refere Dinis e Brites (2014) este sistema poderá colocar em causa a visão da agricultura biológica como a ‘alternativa’ mais sustentável à agricultura. Trata-se da tese da *convencionalização* da agricultura biológica defendida por Guthman (2008) e reforçada por Padel (2009), como explicámos no capítulo 3. Isto é, este modo de produção começa a adoptar semelhantes processos de produção e distribuição que vigoram na agricultura convencional, relaxando um pouco os seus rigorosos critérios de qualidade e ameaçando a sua própria identidade (ver também Truninger, 2010).

Neste mercado ‘bio’ para além da grande distribuição há ainda a escala de distribuição intermédia (em lojas como o Celeiro, Miosótis, e os anteriores supermercados Brio, agora incluídas na cadeia de supermercados Go Natural pertencente ao grupo Sonae MC) e a direta (mercados, venda por cabazes ou mesmo na quinta), destinada essencialmente ao consumidor final. Ao contrário de alguns países da Europa, em Portugal existem poucas cooperativas de alimentos biológicos, sendo estas de pequena dimensão. Em casos documentados na Europa estas ao reunirem um conjunto de produtores em modo biológico mobilizam uma elevada capacidade de abastecimento.

“Por exemplo na Itália ou Dinamarca eles resolveram (...) têm agricultores diversos numa região e depois os produtores fornecem os alimentos para uma cooperativa (...) que de uma forma organizada e planeada fornece os produtos naquele caso a uma empresa que depois faz a comida para as escolas (...) porque dez pessoas irem fornecer às escolas é uma grande confusão.” (Entrevista n.º 1, Representante Agrobio, agosto, 2015)

A centralização dos alimentos em cooperativas aumenta a resposta dos produtores face ao que possa ser exigido otimizando, não só a disponibilidade do produto, mas também o próprio processo de entrega nos locais de confeção.

ii) Preço: alimentos biológicos versus refeições escolares

Outro fator que pode impedir a inclusão dos alimentos biológicos é o **preço que é pago pelas refeições escolares**. Para uma das empresas de restauração esta questão evidencia-se como incomportável para a inclusão dos alimentos biológicos considerando que o valor pago pela refeição escolar é já por si considerado baixo para tudo o que é exigido numa refeição escolar. Tal como referido anteriormente, este valor inclui não só a matéria prima (alimentos, guardanapos, toalhetes quando solicitados) como também os recursos humanos (para confeção, distribuição das refeições, técnicos de nutrição e logística), formação, detergentes para limpeza e, em determinados contratos de adjudicação das refeições escolares, a própria manutenção dos equipamentos.

“Tudo por 1 ponto qualquer coisa (euros). Pode ir até 1.6 (€). Se ganharmos a 1.6 euros é uma loucura. Um concurso com 1.6 euros é quase um delírio” (Entrevista n.º 11, Representante da Empresa de Restauração 5, setembro, 2015).

Em conversa com este representante desta empresa falou-se do exemplo concreto da inclusão de ovos biológicos:

“Os ovos, ponhamos até 50% de desconto - que não tem - tem 50% de margem. Então façamos as contas. Damos um ovo e fica... o menino come o ovo e mais nada para além do ovo. E pronto. Isto só a parte dos biológicos. São preços para quem tem acessibilidade e possibilidade (...) temos que pagar mais para comermos biológico. (Entrevista n.º 11, Representante da Empresa de Restauração 5, setembro, 2015)

Como tal, é argumentado que seria necessário aumentar o valor pago pelas refeições escolares que é visto como exageradamente baixo, contrariamente a outros países da Europa, como a Espanha em que o valor das refeições escolares é três vezes superior. De referir, contudo, que o exemplo mencionado refere-se aos ovos biológicos que no mercado são um dos alimentos cujo preço alto se destaca em relação aos convencionais. As experiências em

outros países evidenciam-nos que as reformas alimentares têm-se iniciado mediante a introdução de uma percentagem de frutas e de legumes biológicos nas aquisições e, só numa fase posterior, há uma tentativa de incorporação da proteína animal. Apesar do exemplo ter sido utilizado de propósito para exagerar ainda mais o problema, o que é certo é que as refeições escolares são incontornavelmente adjudicadas a um preço muito baixo segundo os nossos entrevistados. Esta visão é também partilhada por um dos produtores de alimentos biológicos.

“Como é que consegue uma refeição com esse valor em bio? É muito difícil. Claro que os produtos base da horticultura são a batata, a cebola, a cenoura, cada vez mais. De produção nacional, duvido que se consiga, importada talvez. Mas acho que o custo de uma refeição *bio* na escola é incomportável. Não há dinheiro.” (Entrevista n.º 17, Produtor MB 2, maio, 2016).

Por sua vez, segundo a Agrobio (2015) persiste a ideia que **os alimentos biológicos são “algo complicado”** de implementar nas escolas devido ao desconhecimento de fornecedores que possam abastecer, e por ainda serem considerados um produto de elite. Esta última ideia reflete a tendência de consumo em Portugal. Apesar do crescimento do lado da procura, a média *per capita* em 2014 foi de 2 euros, valor este inferior a outros países da União Europeia. Por exemplo, na vizinha Espanha o consumo *per capita* é dez vezes superior (IFOAM 2016:29). É também salientada a **desvalorização em termos monetários dos alimentos** nas últimas décadas face a outros bens, pondo-se em questão o modelo atual de produção e consumo.

“E outra coisa que é muito importante é que nós temos que dar um verdadeiro valor aos alimentos. Nós não damos valor. Na nossa óptica nós não valorizamos suficientemente os alimentos. E isto é assim. Não me importo de pagar um *iphone* que custa 500 ou 600 euros...” (Entrevista n.º 1, Representante Agrobio, agosto, 2015)

Apesar destes argumentos, outros aspectos relatados por vários entrevistados juntam-se ao debate abrindo novas linhas de oportunidades: ao longo do tempo há uma tendência para a diminuição do preço dos alimentos biológicos, sendo este variável consoante o canal de distribuição (venda em superfícies comerciais, compra direta ao produtor). Por exemplo um

dos maiores distribuidores de alimentos biológicos em Lisboa consegue disponibilizar alimentos mais baratos que a concorrência. A estratégia passa por **encurtar os circuitos** adquirindo diretamente aos produtores, **reduzir as margens de lucro** da distribuição e negociar **prazos mais curtos de pagamento**. Como destaca, numa perspetiva de *win-win*:

“Enquanto que os hipermercados (...) têm 50% de lucros nós temos 20 - 10 % de margem (...) Sim e o facto de pagarmos corretamente e em bons prazos também os produtores nos dão boas condições, ao passo que ao venderem para os hipermercados (...), já inflacionam os preços uma vez que sabem que vão ser pagos passado muito tempo”. (Entrevista n.º 4, Responsável empresa de distribuição PB, agosto, 2015)

Segundo a Agrobio, o preço mais elevado dos produtos biológicos justifica-se porque estes têm que ser **certificados para poderem ser comercializados**, sendo tal encargo da responsabilidade do produtor. A exigência desta certificação tem como objectivo garantir que são cumpridas as normas básicas de produção em modo biológico (Rigby e Cáceres 2001). Por outro lado, a **agricultura biológica tem que cumprir normas e técnicas** traduzindo-se num processo complexo e exigente.

Ainda outro aspeto que condiciona o preço mais elevado dos alimentos biológicos é a opção pelo consumo de produtos **não sazonais**. Isto porque, os produtos biológicos, tais como os convencionais, quando não são da época normalmente são produzidos em estufa ou importados e tendem a ser mais caros. Para a Agrobio é necessário uma reeducação para o consumo de alimentos da época, a qual não deve apenas cair nos ombros dos consumidores, mas antes esta responsabilidade deve ser distribuída por todos os intervenientes no sistema alimentar. Desde o Estado, ao mercado, à sociedade civil e também aos media e indústrias culturais que contribuem para a educação do gosto alimentar (e.g. os chefes de cozinha através dos seus programas televisivos de culinária podem utilizar mais os produtos da época nas suas receitas).

Como vimos, a variabilidade dos preços no mercado dificulta a inclusão nas ementas escolares destes produtos. Uma iniciativa para promover a introdução de alimentos biológicos nas escolas pode passar, por exemplo, pela **regulamentação dos preços destes alimentos** que até agora têm sido definidos unicamente pelo mercado.

“Há uma ausência total de envolvimento da parte do Estado que não intervém de forma construtiva nesta área [dos preços]”. (Entrevista n.º 4, Responsável empresa de distribuição PB, agosto, 2015)

É dado o exemplo da Andaluzia, o qual poderia ser replicado em contexto nacional. Neste caso, foram estabelecidas centrais de abastecimento dos refeitórios escolares cujos preços dos alimentos são pré-acordados entre os municípios ou o governo central e os produtores. Este representante do mercado de produtos bio em Portugal, acrescenta ainda que se tem criado um mito à volta do preço das refeições escolares que não corresponde à realidade. Isto porque a introdução destes nas ementas escolares não aportaria uma diferença tão significativa, uma vez que o custo dos alimentos é apenas uma fatia no valor total da refeição. Isto significa que se os produtos biológicos fossem 20% mais caros que os convencionais, as refeições no total não seriam necessariamente 20% mais caras. Como argumenta:

“O peso dos ingredientes no prato é só cerca de 30-40%. Há a energia, a mão de obra que se mantêm os mesmos custos. Portanto se comprar 20% mais caros os produtos podem aumentar o prato se calhar 5% mais caro. E isso não é muito. E isso uma autarquia pode suportar.” (Entrevista n.º 4, Responsável empresa de distribuição PB, agosto, 2015)

Refere ainda que os produtos biológicos normalmente conservam-se mais ao longo do tempo, traduzindo-se em menos desperdício na confeção das refeições.

Por sua vez, na opinião de um representante de uma organização ambientalista com quem falámos, outra forma de contornar a questão do preço das refeições poderia ser concretizada com pequenas alterações na dieta, como a redução da quantidade de proteína animal. É ressaltado, contudo, que há a dificuldade de comunicar este tipo de medidas especialmente aos pais que consideram a proteína animal fundamental numa dieta equilibrada das crianças.

iii) Planeamento político estratégico

Para uma mudança alimentar mais sustentável através da promoção dos alimentos biológicos, é argumentado que é necessária **vontade política implicando a intervenção de distintos atores** para a planificação, organização e operacionalização de uma estratégia a

longo prazo, sendo que a uma atuação dupla *top-down e bottom-up* pode mobilizar a ação política.

“Um processo destes não passa só por um organismo, tem várias cadeias que tem que ir ao ministério da saúde, ao ministério da educação, depois à escola, às entidades locais. Enfim. E todas estas pessoas têm que estar em sintonia, tudo tem que ter autorizações. E no meio deste processo todo ou (existe) grande disponibilidade ou as pessoas não aguentam. Ou seja, ao fim de um tempo desistem. Faz-se a experiência mas depois as pessoas desistem.” (Entrevista n.º 1, Representante Agrobio, agosto, 2015)

“Aqui o que interessa é os pais; se os pais disserem: “Não. Mas nós queremos biológico”. Depois os políticos começam a ser sensíveis a isso. Enquanto não houver essa sensibilização levada a cabo pelos pais, é mais complicado.” (Entrevista n.º 4, Responsável empresa de distribuição PB, agosto, 2015)

Esta reforma para uma alimentação mais sustentável nas escolas, é vista como de importância relevante pelas diversas vantagens e benefícios que podem advir para a saúde e o ambiente. Desde logo é enfatizado, por alguns entrevistados, o contributo que os alimentos biológicos podem ter para uma vida saudável, pela sua qualidade nutricional intrínseca. Como tal, este investimento na alimentação biológica nas escolas configura-se como uma aposta no bem estar e equilíbrio emocional das crianças e jovens, conduzindo também a uma redução com os encargos do honorário público no setor da saúde. Também é entendido como uma forma de redução da contaminação do ambiente e uma proteção da saúde dos próprios trabalhadores que lidam com compostos químicos sintéticos na agricultura convencional.

Assim, de forma a efetivar uma reforma alimentar, do lado da produção é-nos dito pela Agrobio que o planeamento poderá ser relativamente fácil e possivelmente executável quando projetado com um ano de antecedência. Tal está relacionado com as próprias características do segmento escolar, cujas ementas previstas para um ano permitem uma planificação concreta das quantidades necessárias de alimentos. Com base nestas é possível identificar produtores e negociar quantidades e preços. Porém esta planificação não pode cingir-se apenas à produção agrícola: todo o sistema tem que ser pensado e **redesenhado regionalmente** com objetivos implementados a longo prazo, tal como aconteceu na Itália e na Dinamarca. Na Itália, o município de Roma estabeleceu planos de implementação de critérios

de sustentabilidade nas compras públicas para períodos de três anos, com metas e objetivos determinados (2002-2004; 2005-2007; 2007-2012; 2013-2017) (Smith *et al* 2013). Também houve um investimento da educação das crianças e jovens, no sentido de dar a conhecer, por exemplo, como é que os alimentos biológicos que consumiam nas escolas eram produzidos na prática.

Por último, ainda de acordo com a Agrobio, a **gestão local** é a forma mais efetiva para potenciar esta inclusão. No pré-escolar e no 1.º ciclo, pode ser viabilizada através da delegação de competências em matéria de alimentação, do município às juntas de freguesia. Em Outubro de 2017 esta visão concretizou-se na prática pela assinatura de um protocolo entre a Agrobio e a Junta de Freguesia dos Olivais para o fornecimento de alimentos biológicos para os almoços das escolas do pré-escolar e 1.º ciclo dessa freguesia. A junta de freguesia por delegação de competências da Câmara Municipal de Lisboa no âmbito do Projeto Nova Escola, assumiu em 2016 a gestão dos refeitórios das sete escolas do pré-escolar e do 1.º ciclo. Ainda de referir que este “Projeto Piloto de Alimentação Biológica” surge no seguimento da Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica de 2017, estando integrado no referido objetivo da incorporação de produtos biológicos nas ementas dos refeitórios públicos. Esta iniciativa é importante para credibilizar a própria estratégia que pretende, ao contrário de anteriores esforços, sair da gaveta e ser implementada. No entanto, só futuros estudos poderão concluir do sucesso político e prático desta estratégia conduzida pelo Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural.

Produtos locais e circuitos curtos agroalimentares

Produção local e circuitos curtos agroalimentares em Portugal

A valorização e promoção de produtos locais mediante a criação de Circuitos Curtos Agroalimentares (CCA) é uma das prioridades das políticas de Desenvolvimento Rural da UE. Na Europa o interesse pelo desenvolvimento e apoio a sistemas alimentares locais surge, em parte, na sequência da reação das instituições europeias face à flutuação dos preços agrícolas que se verificou no período de crise económica de 2007-2009 (*in* site da Rede Rural Nacional <http://www.rederural.gov.pt> acedido a 9 de outubro de 2017). A criação dos CCA foi integrada nas políticas públicas alimentares e de desenvolvimento rural em países como a Itália (2001) e França (2007) para potenciar o consumo dos produtos locais. Atualmente a criação de um CCA envolve um conjunto mais vasto de motivações, incluindo as de sustentabilidade ambiental, manifestando-se como uma reação a um sistema agroalimentar intensivo e funcionando simultaneamente como um instrumento político de desenvolvimento

territorial. Na União Europeia, em conformidade com a estratégia “Europa 2020” e com o objetivo de garantir o desenvolvimento sustentável das zonas rurais foi definido um apoio através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) para o estabelecimento de cadeias de abastecimento curtas com o objetivo de melhorar a viabilidade das explorações agrícolas e promover a organização das cadeias alimentares.

Em Portugal, contrariamente a países como França ou Itália, o interesse pelos CCA chega um pouco mais tarde: a promoção de CCA integrou o Programa do XIX Governo Constitucional (2011-2015) no qual um dos objetivos estratégicos no setor da agricultura era “garantir a transparência nas relações de produção - transformação - distribuição da cadeia alimentar e promover a criação e **dinamização de mercados de proximidade**” (PCM 2011: 53). Em 2012 é apresentada uma proposta designada de “Estratégia para a Valorização da Produção Agrícola Local” pelo GEVPAL, contudo, esta não chegou a ser tornada pública. Nesta Estratégia, bem como a nível comunitário têm sido propostas definições de sistema alimentar local e de circuitos curtos agroalimentares, porém tal ainda não é consensual na literatura como explicámos no capítulo 3. A Tabela 7.1. explicita a profusão de definições.

Tabela 7.1. Distintas definições de sistema alimentar local e de cadeia curta.

Fonte	Conceito
“Sistemas alimentares locais” (Comité das Regiões, 2011: 4-5).	Sistema Local: “Um sistema do tipo «empresa ao consumidor»; engloba produtos cultivados localmente na região de origem ou numa região que participa numa cooperativa de regiões de origem; é um sistema interligado de processos que ligam os produtores aos consumidores e à sociedade, ou seja, ao ambiente e à economia regional; consiste em vários elementos a diferentes níveis, desde a exploração ao nível inter-regional, incluindo a produção e transformação dos produtos, a comercialização e a promoção, a gestão da marca e a rotulagem, o envolvimento dos consumidores e da sociedade, a produção de bens públicos acessórios, a distribuição e o transporte, medidas de saúde e segurança dos alimentos, a gestão dos resíduos e da energia e a formação e educação” (Comité das Regiões, 2011: 4-5).
Relatório final do trabalho de grupo o GEVPAL (2013: 71-72)	Sistema Alimentar Local (SAL): Um conjunto de atividades interligadas, em que a produção, a transformação, a distribuição e o consumo de produtos alimentares visam promover a utilização sustentável dos recursos ambientais, económicos, sociais e nutricionais de um território. Este é definido como uma comunidade de interesses localizados, reforçando as relações entre os respetivos agentes intervenientes;
Regulamento FEADER (Parlamento Europeu e do Conselho (2013: 347/999).	Cadeia de abastecimento curta - é uma cadeia de abastecimento que envolve um número limitado de operadores económicos empenhados na cooperação, o desenvolvimento económico local e relações geográficas e sociais estreitas entre produtores, transformadores e consumidores”
Relatório final do trabalho de grupo o GEVPAL (2013: 71-72)	Circuito Curto Agroalimentar (CCA): Um modo de comercialização que se efetua ou por venda direta do produtor para o consumidor ou por venda indireta, com a condição de não haver mais de um intermediário. A ele se associa uma proximidade geográfica (concelho e concelhos limítrofes) e relacional entre produtores e consumidores.”

Nota: Regulamento do Feader - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural REGULAMENTO (UE) n.º 1305/2013 DO Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

Em ambas as definições apresentadas, o **sistema local** é caracterizado pela proximidade das relações estabelecidas entre os produtores e os consumidores. No documento estratégico do GEVPAL é ainda reforçada a dimensão funcional dos territórios, associando os alimentos locais a um conjunto de ativos, nomeadamente: qualidade, proximidade, sazonalidade, rastreabilidade e sustentabilidade. Também para ser considerado local o alimento tem que ser produzido a nível local ou regional, contribuindo para o desenvolvimento destes territórios. Um vez que os territórios são variáveis em termos de produção, não é definida uma distância limite entre a produção e o consumo. De forma orientativa, uma proposta do Comité das Regiões estabelece como referência o valor de 50km entre a produção e o consumo (CR 2011).

Por sua vez, na definição de **circuito curto agroalimentar**, o regulamento do FEADER não determina um número de intervenientes máximos. No relatório do GEVPAL a venda pode ser direta (sem intervenção de intermediários) ou pode ser indireta envolvendo no máximo um intermediário entre a produção e o consumo (e.g. cooperativa de agricultores → empresa de restauração → consumidor). Na tabela 7.2. estão indicados alguns exemplos dos dois tipos de comercialização.

Tabela 7.2. Modalidades dos Circuitos Curtos Agroalimentares

CCA	
venda direta	venda indireta
(ausência de intermediário; presença de pelo menos um produtor nos locais de venda)	(um intermediário que fornece o consumidor final; produtos provenientes de explorações agrícolas identificadas; venda efetuada na área geográfica de referência)
<ul style="list-style-type: none"> - venda na exploração - mercados municipais - mercado de produtores BIO - feira de produtos locais - pontos de venda colectivos (eg. cooperativa) - venda ao domicílio/ cabaz - internet 	<ul style="list-style-type: none"> - comércio retalhista local - restauração colectiva - restauração comercial - estabelecimentos turísticos

Fonte: Baptista, A. ; Cristóvão, A.; Costa, D.; Guimarães, H.; Rodrigo, I.; Tibério, M.L.; e Pinto-Correia, T. 2013. Recomendações de medidas de Política de Apoio a Circuitos Curtos Agro-alimentares - Relatório Preliminar. Instituto Superior de Agronomia; Universidade de Évora, Universidade de Trás-os-Montes. DGADR - Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural. 2013. Relatório do Grupo de Trabalho - "Estratégia para a valorização da produção agrícola local - GEVPAL"

Relativamente à venda direta, postulada também por Mardsen *et al.* (2000) como *face-to-face*, os consumidores recebem diretamente a informação sobre os produtos a partir do produtor. Na venda indireta, apesar de haver um intermediário, pretende-se que os alimentos

sejam produzidos e comercializados em determinada região. O conhecimento sobre os produtos é dado pelo conhecimento que os consumidores têm da região ou através de certificação de qualidade. A comercialização envolvendo a certificação dos produtos é entendida por Mardsen *et al.* (2000) como sendo uma cadeia *espacialmente estendida*, como por exemplo aquela que está subjacente à comercialização europeia dos produtos DOP, IGP e ETG. Ambos os tipos de venda são recomendados no relatório do GEVPAL (2013) para a aquisição de produtos locais nas compras públicas. Por exemplo, os alimentos podem ser adquiridos em mercados ou cooperativas (venda direta) ou através de um intermediário, como uma empresa de restauração coletiva (venda indireta).

No mesmo documento é ainda recomendado o recurso à proposta economicamente mais vantajosa adoptando nos subfactores de avaliação a exigência de produtos agrícolas e pecuários regionais e locais. Ainda o procedimento de contratação Ajuste Direto Simplificado²⁸ é identificado como aquele que melhor dá resposta à aquisição de alimentos locais por ser dispensado de formalismos (GEVPAL 2013).

Em 2016, a preferência pela produção local nas cantinas e refeitórios públicos foi discutida em plenário pelo Grupo de Trabalho – Produtos Alimentares nas Cantinas e Refeitórios Públicos. A proposta de 60% de alimentos utilizados nas cantinas públicas de proveniência regional/nacional foi apresentada por todos os partidos excepto o Partido Socialista, que sugeriu a inclusão de critérios de qualidade através de produtos certificados. Um parecer da autoridade da concorrência deliberou que a exigência de um valor percentual de produtos alimentares regionais/nacionais criaria uma preferência relativa à origem a qual não é compatível com as regras do mercado interno, sendo recomendada a utilização de outro tipo de critérios de qualidade (AC 2016: 17-18). Este é um desafio que as entidades contratantes tem de contornar com alguma criatividade trabalhando mais a vertente dos critérios de qualidade, mas sempre respeitando as regras legais da contratação pública de bens e serviços.

Produtos locais nas refeições escolares

Nas escolas, as políticas públicas de promoção dos alimentos locais nas refeições escolares são incipientes. Salienta-se contudo o Regime de Fruta Escolar que exige uma cota

²⁸ Em relação a este procedimento há ainda uma recomendação no relatório do GEVPAL (2013), para um aumento do seu valor no caso da aquisição de produtos agrícolas e pecuários, contudo tal não foi considerado na recente revisão do Código dos Contratos Públicos.

de produtos certificados e a Circular 3 que formula orientações sobre a sazonalidade de frutos e hortícolas que poderá potenciar o consumo de produtos locais. Também o Despacho n.º 8452-A/2015 recomenda a utilização de produtos sazonais, sempre que possível, nas refeições escolares (Artigo 2.º, ponto), a qual poderá aumentar a probabilidade dos alimentos consumidos terem uma origem territorial e, portanto, serem provenientes de sistemas locais.

Com base nas entrevistas realizadas identificámos obstáculos e oportunidades à sua inclusão que analisamos nos pontos seguintes: i) conceito de alimento local, ii) promoção dos CCA nas políticas de desenvolvimento local, iii) disponibilidade de produto e iv) critérios de contratação que podem viabilizar a inclusão dos alimentos locais nas escolas.

i) Conceito de alimento local

Na definição de **alimento local**, a RRN relacionou-o com o **conceito de território** em que a produção, transformação e o consumo são operados em determinado local com uma forte ligação entre os intervenientes. O território pode ser um concelho ou distrito. Pode também considerar características como a produtividade, disponibilidade de produto, e os intervenientes no processo de produção. Como tal, a distância entre produção e consumo proposta pelo Comité das Regiões (2011) não é vista como o aspeto mais relevante, uma vez que tal depende do próprio contexto territorial.

Por sua vez, na perspetiva de uma das empresas de restauração o conceito de local está associado à escala **nacional**.

“Local não somos assim tão grandes. O nosso local é em termos nacionais. Nós olhamos para o 98% português e temos muito orgulho.” (Entrevista n.º 9, Representante da Empresa de Restauração 3, outubro, 2015)

Esta percentagem refere-se à aquisição de produtos em território nacional, aspecto este considerado como um indicador da sustentabilidade ambiental da empresa. Uma vez que operam em todo o país, a compra em centrais de abastecimento é vista como tendo um menor impacto ambiental face à compra em diversos fornecedores locais pela redução dos quilómetros despendidos no transporte. Numa visão de proximidade, também associa o conceito de local ao comércio local ou produtores da zona, conexão esta que também recolhemos em outros testemunhos. O representante da CONFAP, como quem falámos em 2016, refere mesmo que os alimentos locais que fornecem as escolas deveriam ser adquiridos

na proximidade da confeção, mesmo que os ingredientes que a compõem venham de fora da zona onde o produto foi confeccionado.

Também é reforçado por alguns entrevistados a importância da distinção entre alimento local e biológico, na qual o primeiro não implica ter as características do segundo. Os alimentos produzidos na zona podem ser percebidos como mais naturais, associados a um modo de cultivo que utiliza técnicas tradicionais. Para a Agrobio (2015) os produtos locais estão conectados a uma agricultura familiar em meio rural marcada pelo valor da ‘naturalidade’. Contudo, como refere ainda, a utilização de pesticidas e fertilizantes remonta à década de 50, pelo que aquilo que se considera tradicional sofreu em si a influência da introdução de compostos químicos na produção agrícola. Também uma das empresas de restauração e a associação de defesa do ambiente com quem falámos partilham da mesma opinião:

“O local e o biológico não tem nada a ver um com o outro. Posso estar a comer um [produto] local - por exemplo frutas e legumes - cheios de pesticidas e por aí fora. Só porque é o senhor ali do lado. Aí já é um tema mais caro principalmente da parte das câmaras. É um tema que as pessoas gostam... principalmente para mobilizar a economia local.” (Entrevista n.º 11, Representante da Empresa de Restauração 5, setembro, 2015)

“A produção local em pequena escala muitas vezes aplica produtos químicos quase em maior quantidade como a agricultura em grande escala, estes últimos têm de economizar os recursos e possuem muitas vezes maior conhecimento técnico de quando devem aplicar...”. (Entrevista n.º 8, Representante da Quercus, outubro, 2015).

Esta ambivalência e falta de consenso na definição de produto local leva invariavelmente a uma enorme dificuldade na integração destes alimentos nos refeitórios escolares. Não estando bem definidos, e não sabendo bem do que se trata, é difícil elaborar cadernos de encargos em que se pedem percentagens fixas destes produtos. Serem nomeados ou não é pouco relevante quando estes alimentos não conquistaram ainda um estatuto jurídico e legal nas compras públicas alimentares. Para além disso, a polémica sobre o seu cariz sustentável é enorme, como vimos no capítulo 3. Apesar disto, e porque são considerados por várias iniciativas de reformas alimentares escolares na Europa como podendo estar

enquadrados num programa de sustentabilidade, resolvemos incluir este critério também neste trabalho. Porém, as nossas entrevistas revelam que não é um critério consensual entre os nossos interlocutores. Mas para além de questões de definição, há ainda outro problema – o da disponibilidade de produto, como veremos a seguir.

ii) Promoção dos CCA nas políticas de desenvolvimento rural

Outra das fragilidades apontadas para a promoção dos produtos locais em Portugal é a forma, como em termos conceptuais, as Cadeias Curtas de Abastecimento Agroalimentar estão a ser interpretadas nas políticas de desenvolvimento rural. Concretamente, no Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR 2020), uma das medidas de apoio para promover o desenvolvimento rural (2014-2020) é através do financiamento de cadeias curtas e mercados locais através da Portaria 152/2016, de 25 de Maio. De acordo com a entrevista à RRN, a definição de CCA não se enquadra com o que está previsto na política europeia de desenvolvimento rural para as CCA. Na portaria, o mercado local é definido em termos estruturais para venda de produtos locais agrícolas, agroalimentares e artesanais, como são exemplo os mercados municipais. Tal não significa que haja o envolvimento do produtor.

Contudo, no âmbito das medidas de financiamento europeias de desenvolvimento rural, definidas no FEADER, o “mercado local” surge, não como um estrutura física, mas como uma área geográfica onde se estabelecem as distintas etapas do sistema alimentar que interagem entre si.

O estabelecimento de estruturas físicas permitem criar as CCA e estreitar as relações e, como tal, reduzir a “distância” entre produtor e consumidor. Contudo, as estruturas físicas podem ser diversas e estarem presentes em outras CCA: nas cooperativas, na venda, na exploração, ou na feira de produtos locais, para além dos mercados municipais ou de produtores nos quais se foca a portaria. Também ao promover as vendas à distância (e.g. *internet*) pode desconstruir o conceito territorial associado ao que seria previsto na CCA. Por outro lado, o financiamento desta medida destinado a criar as CCA é reduzido, colocando em causa a sua promoção e dinamização.

iii) Disponibilidade de Produto

Relativamente a este ponto, para uma das empresas de restauração coletiva, os produtos locais são, na generalidade, provenientes de pequenas instalações produtivas tendo dificuldade em cumprir determinados requisitos exigidos para fornecimento do setor da

restauração, como a quantidade, o calibre, a capacidade de distribuição e a disponibilidade para todo o ano. Como destaca:

“Então se estamos a falar de frutas e legumes não é compatível. Se estamos a falar - cerejas, melões, melancias - mesmo cá em Portugal, aquilo não existe o ano inteiro. (...) O problema é que não há capacidade de abastecimento do local. (...) O Alentejo em termos de produção agrícola – com o Alqueva hoje em dia até está a superar quase as regiões ali do Ribatejo (...) Se a câmara de Évora quiser produtos locais vai comprar o quê?” (Entrevista n.º 11, Representante da Empresa de Restauração 5, setembro, 2015)

Por outro lado, esta mesma empresa reconhece a existência de instalações locais de maior escala, contudo a produção tem como destino a exportação. Também é argumentado que a rotatividade das ementas exigidas nas escolas (normalmente os cadernos de encargos contêm ementas para oito semanas) obriga à repetição de alimentos, a qual vai contra uma política de incentivo à compra de produtos locais e sazonais (surgem numa determinada altura do ano e desaparecem noutra).

Como tal, na prática, a exigência de alimentos locais não é requisito comum nos cadernos de encargos, cuja inclusão depende da estratégia política da empresa e também da garantia de disponibilidade de produtos alimentares. Uma vez que o serviço é contratualizado, há que assegurar que não há falhas no fornecimento. Algumas empresas admitem que sempre que possível adquirem produtos em cooperativas locais.

“Aliás a própria [nome de empresa] – que é a empresa do grupo que faz a aquisição da matéria prima – compra mesmo a cooperativas de legumes. Por exemplo a cooperativa de [local], que é uma cooperativa forte que tem uma série de produtores que utilizam estufas e que não utilizam produtos químicos.” (Entrevista n.º 9, Representante da Empresa de Restauração 3, outubro, 2015).

Em relação à organização dos agricultores em cooperativas que permitem consolidar uma rede de abastecimento, tal é uma prática comum em países como o Reino Unido (e.g. Farma - National Farmers' Retail & Market Association), Itália (e.g. “Coldiretti”) e França (e.g. “Chambres d'agriculture”). Contudo em Portugal, de acordo com a RRN (2017) em entrevista, este é um processo pouco consolidado, o que pode dificultar o processo de

inclusão de alimentos locais nas refeições escolares, principalmente em abastecimentos com alguma dimensão.

“Quando estamos a pensar em 2 ou 3 agricultores que fornecem meia dúzia de cabazes a 10 consumidores é uma coisa, quando estamos a pensar em fornecer uma cantina escolar em que é preciso uma quantidade de produtos, fornecidos com regularidade e com segurança (...) não pode haver quebras de fornecimento, isso exige uma logística, um planeamento imenso (...) e isso tem que ter por trás uma organização e aí acho que é uma das nossas grandes dificuldades.”
(Entrevista n.º 21, Técnica da Rede Rural, outubro, 2017)

O mais recente Relatório de Reconhecimento de Organizações de Produtores confirma que apenas cerca de 30% dos agricultores nacionais estão organizados em cooperativas (GPP 2014). A falta de estruturação do setor dificulta a concentração da oferta e reduz a capacidade de abastecimento alimentar. Como tal, apesar de existir a compra de produtos a cooperativas agrícolas, as quantidades comercializadas podem variar e ocorrem em períodos incertos. Assim, a comercialização de produtos locais depende mais da motivação e da logística da entidade empresarial do que de uma iniciativa política de desenvolvimento rural.

Outras dinâmicas mobilizam a aquisição de alimentos locais por iniciativa da entidade empresarial. Por exemplo, uma das empresas compra fruta para o fornecimento escolar independentemente do calibre, uma vez que facilmente podem ser distribuídos os distintos calibres pelas crianças e adultos. Esta questão do calibre está relacionada com a normalização das regras de comercialização pela União Europeia que regulam os setores das frutas e produtos hortícolas frescos e das frutas e produtos hortícolas transformados. A categorização de qualidade (“extra”, “I”, e “II”) é determinada pelo diâmetro máximo da secção equatorial ou peso, sendo que o maior diâmetro e maior peso, representam uma maior qualidade, refletindo-se no preço de comercialização. Contudo, esta garantia da qualidade gera também perdas na produção de fruta, essencialmente devido ao calibre que não tem valor comercial (Pereira, 2014). Distintos canais de comercialização, como é o caso da cooperativa Fruta Feia, ou venda para a restauração alimentar, apresentam-se como alternativas para evitar ou reduzir as perdas da produção local. No próximo ponto abordaremos as questões dos critérios de contratação e alguns constrangimentos que se colocam na integração dos produtos locais nas compras públicas.

iv) Critérios de contratação

Num processo de aquisição pública não é permitido fazer referência à origem geográfica como critério de adjudicação, uma vez que tal iria contra os princípios de contratação, concretamente: liberdade de acesso aos contratos públicos, igualdade de tratamento dos candidatos, e transparência de procedimento. Contudo, de acordo com a RRN (2017) é possível incluir alguns critérios seletivos de contratação de natureza qualitativa ou ambiental:

“Eu não posso dizer que é local (...) mas eu posso redigir o meu caderno de encargos de maneira a adoptar alguns critérios para o fornecimento que vão beneficiar, embora de uma forma indireta, os produtos locais. (...) posso dizer que são produtos de época, dizer que quero produtos certificados, tradicionais, biológicos, dizer que quero que os produtos não sejam embalados, não tenham resíduos, a componente ambiental, que as embalagens sejam degradáveis, e nos transportes pode-se exigir que venham em carros eléctricos”. (Entrevista n.º 21, Técnica da Rede Rural, outubro, 2017)

É aqui que entra a tal margem de manobra criativa, embora sempre dentro das regras legais, que alguns organismos podem adoptar para tornar os seus cadernos de encargos mais consonantes com uma estratégia de compras saudáveis e sustentáveis. Os critérios de qualidade podem nesse sentido ser definidos pela exigência de produtos alimentares certificados (e.g. MPB, PRODI), podendo estar associados a outros critérios, como os da sazonalidade (exigência de produtos da época) e o da frescura (estabelecendo um prazo de entrega entre a colheita e o consumo). Estes critérios de qualidade já foram ensaiados no caso italiano que explicámos no capítulo 3.

No nosso país foi reportado pela RRN (2017) um caso em que tal criatividade na definição de critérios de qualidade está já a ser implementada. Na Região Autónoma da Madeira foi recomendado pela Assembleia Legislativa da Madeira (em 2010) a introdução de produtos alimentares nas cantinas e refeitórios públicos com o objetivo de revitalizar e beneficiar economicamente o setor agrícola regional, associada à valorização da cultura gastronómica local (Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 5/2010/M). Concretamente, no caderno de encargos do último concurso público para o fornecimento alimentar de Creches, Jardim de Infância, Pré-Escolar e 1.º Ciclo, pode ler-se: *“As ementas deverão ser elaboradas de acordo com os hábitos alimentares da Região.*

Entenda-se por isto, a importância de incluir alimentos típicos e, preferencialmente, com produção local (exemplo: banana, pêra-abacate; batata doce; inhame...). O adjudicatário terá que incluir, na frequência mínima de 2 dias/semana, hortícolas frescos (produto regional) na ementa do almoço.” (SRE 2015: 13).

Outra opção indicada pela RRN (2017) para a promoção de alimentos é mediante o **fraccionamento dos contratos em pequenos lotes**. Efetivamente, pela aplicação da Diretiva de contratação pública 2014/24/UE tal é instituído como regra generalizada a nível comunitário. Em Portugal passa a ser obrigatório no ano de 2018.

Como se observa, diversos fatores bloqueiam a integração de produtos locais nas refeições escolares, cuja resolução pode depender da vontade política dos municípios (ver o capítulo 8 para o caso de Torres Vedras). O próximo critério em análise tem a ver com as iniciativas para reduzir a utilização de proteína animal nas refeições escolares e incentivar refeições à base de plantas.

Refeições vegetarianas e os “dias sem carne”

Vegetarianismo em Portugal: breve contextualização

Segundo a DGS (2015) a base do regime vegetariano são as frutas, hortícolas, cereais, leguminosas, frutos gordos e sementes. De acordo com a *American Dietetic Association* (1997) dependendo da presença ou ausência de determinados derivados de animais incluídos na dieta, a alimentação vegetariana pode adquirir distintas terminologias: ovolactovegetariana (exclui carne e pescado, permite ovos e lacticínios); lactovegetariana (exclui carne, pescado e ovos, permite lacticínios); ovovegetariana (exclui carne, pescado e lacticínios, permite ovos); vegetariana estrita pura ou *vegan* (exclui todos os alimentos de origem animal - carne, pescado, ovo e seus derivados, lacticínios, mel, gelatina /excepto a de origem vegetal, banha, ovas, insetos, moluscos, crustáceos, entre outros, e todos os produtos que os contenham).

Apesar da dieta vegetariana remontar às civilizações mais antigas da história da humanidade (e.g. egípcios, gregos, romanos), podemos dizer que em Portugal o movimento vegetariano ganha fôlego e forte publicitação quando é fundada, em 1911, a Sociedade Vegetariana de Portugal na cidade do Porto, replicando um movimento mais vasto europeu. Na realidade, e nesta altura, uma boa parte da população portuguesa não tinha acesso a proteína animal de forma regular, sendo a sua dieta feita muito à base da proteína vegetal – evidenciando na população a escassez económica e os desequilíbrios nutricionais vivenciados.

Com mais de um século de história, o vegetarianismo em Portugal assume especial importância essencialmente a partir dos anos 90. O aumento do acesso à informação impulsionou o movimento vegetariano em Portugal, com base em justificações éticas, ecológicas e de saúde. Proliferam várias iniciativas tais como, em 2001, nasce o Centro Vegetariano mobilizado por um grupo estudantil e, em 2006, foi criada a Associação Vegetariana Portuguesa. As principais ações do movimento em Portugal têm sido a divulgação da dieta vegetariana em revistas, cursos e palestras. Recentemente esta associação teve um papel impulsionador e relevante na reformulação de políticas na alimentação escolar. Pouco tempo depois, em 2009 é fundado o Partido pelos Animais (PPA), tendo em 2010 alterado o seu nome para Pessoas, Animais e Natureza (PAN). Este é o primeiro partido político em Portugal a defender a dieta vegetariana.

Em Portugal tem havido uma tendência de crescimento significativo do número de vegetarianos: em 2017 um estudo indicava que existiam cerca de 120 000 vegetarianos em Portugal (correspondendo a 1,2% da população total). Cerca de metade destes seguia uma alimentação vegana (Centro Vegetariano online, www.centrovegetariano.com, consultado a 19 de setembro de 2017).

Refeições vegetarianas nas escolas

No âmbito do Programa Nacional para a Alimentação Saudável, a DGS lança em 2015 o documento “Linhas de Orientação para uma Alimentação Vegetariana Saudável” e, em 2016, o manual “Alimentação vegetariana em idade escolar” os quais reúnem um conjunto de recomendações para uma dieta vegetariana saudável nas crianças e adolescentes. Tal surge como uma resposta à tendência crescente, em contexto nacional, do interesse em adoptar um padrão alimentar vegetariano. Também naquele ano de 2016 a DGS desenvolve o manual de “Planeamento de refeições vegetarianas para crianças em restauração coletiva: princípios base”. Este permite colmatar, por um lado, a falta de capacitação na confeção de refeições vegetarianas por parte dos operadores dos serviços de restauração e, por outro, desmistificar a ideia de que uma opção vegetariana é mais cara. Neste documento, a confeção e o fornecimento de refeições vegetarianas em unidades de restauração e, concretamente, em refeitórios institucionais destinados às populações mais jovens são descritos como adaptáveis a um regime vegetariano. Isto porque, na preparação dos pratos vegetarianos, podem ser utilizados os mesmos acompanhamentos dos pratos de carne/pescado (componente glucídica, salada, sopa e a sobremesa). Para a substituição da carne/pescado, é sugerida a utilização das seguintes leguminosas: feijão, grão-de-bico, ervilhas, lentilhas ou favas. Estas devem ser

servidas habitualmente, contudo, em caso de não estarem presentes, deverão ser incluídas na sopa. É ainda salientado que a confeção da alternativa vegetariana não comporta custos acrescidos, uma vez que não é necessário um custo adicional para a aquisição de equipamento técnico ou utilização de técnicas culinárias diferentes (Lobato *et al.* 2016).

Em Portugal, a existência de um menu diário exclusivamente vegetariano não é considerada na Circular 3, pelo que o seu fornecimento está essencialmente dependente de iniciativas pontuais das escolas ou de autarquias. No ano letivo de 2015/2016, o município de Monchique, por iniciativa própria, adota o menu vegetariano para escolas do 1º ciclo, de 15 em 15 dias, uma vez por semana. O caso de Monchique será analisado com maior detalhe no capítulo XIII.

Uma das iniciativas a nível nacional para reduzir o consumo de proteína animal, foi lançada em 2011 pelo PAN, concretamente as 2as Sem Carne, uma versão portuguesa do movimento *Meatless Monday*²⁹. Já em 2017 é publicada a Lei n.º 11/2017 de 17 de Abril que obriga à disponibilização do menu vegetariano nas escolas públicas portuguesas sob pedido dos alunos; pedidos esses que têm de ser feitos sempre no início do ano letivo. Tal enquadramento legal torna ainda mais pertinente analisar a inclusão deste critério para a promoção das refeições escolares saudáveis e sustentáveis.

A obrigatoriedade das refeições vegetarianas nas escolas

Em 2016, o PAN, apresenta um projeto lei (incluído no programa eleitoral de 2015) para a introdução de uma opção sem produtos de origem animal em todos refeitórios públicos (escolas e universidades, hospitais, estabelecimentos prisionais, lares, autarquias e serviços sociais da administração pública). Após um período de discussão e votação intermédia, o projeto é aprovado em 2 de Março de 2017 tornando-se a Lei n.º 11/2017 de 17 de Abril. Esta nova legislação estabelece a obrigatoriedade da existência da opção de uma refeição vegetariana nas ementas dos refeitórios públicos. O período para execução é de 6 meses após a entrada em vigor do decreto (ou seja no ano letivo de 2017/2018). Excluem-se os contratos

²⁹ Este foi iniciado em 2003 nos Estados Unidos estando na atualidade presente em 24 países. A campanha visa contribuir para a tomada de consciência, por parte da população, para o impacto que o consumo excessivo de carne tem sobre a saúde humana, o ambiente e os animais. Pretende-se com esta iniciativa reduzir o consumo de carne em 15%, o equivalente a um dia por semana, e com isso reduzir o risco de desenvolver doenças crónicas, combater as alterações climáticas e minimizar o sofrimento animal. O primeiro estabelecimento a aderir foi a Escola Secundária Dr. Serafim Leite, em S. João da Madeira, no ano letivo 2013/2014, fruto da iniciativa da associação de estudantes. Os alunos compram previamente a senha, tendo havido uma adesão de cerca de 50% dos alunos na primeira segunda feira em que foi implementada a iniciativa (2as Sem Carne *online* consultado a 18 de setembro de 2017).

de concessão do serviço de refeições em vigor, os quais estão dispensados até ao seu término. As ementas são definidas por técnicos especializados, contudo não há referência se é mantida a composição da ementa diária substituindo-se apenas a parte proteica, ou se há uma redefinição de toda a ementa com um prato vegetariano diferente no seu conteúdo. Por exemplo, na ementa escolar o aluno seria confrontado com a opção de carne (naquele dia Esparguete à Bolonhesa) e a opção vegetariana (Esparguete à Bolonhesa mas utilizando soja em vez de carne) ou, por contraste, é inserida no menu uma opção totalmente diferente (e.g. Jardineira de legumes sem carne) da ementa geral. Um tipo de ementa (mera adaptação da ementa de carne) ou outro (construção de um novo prato vegetariano sem aproveitamento dos ingredientes do prato de carne) pode ter consequências a nível de gestão de compras, economia de escala e tempo para a preparação das refeições. Porém, esta organização da ementa é deixada ao critério das entidades que a confeccionam.

A aprovação deste diploma é reforçada pela Petição Pública: “Petição pela inclusão de opções vegetarianas nas escolas, universidades e hospitais portugueses” (Petição Nr.º 81/XIII/1) Petição Pública *online*) lançada em 2015 por um estudante universitário. Em 2017, este estudante foi eleito presidente da Associação Vegetariana Portuguesa, passando este organismo a ser promotora da petição. Esta última requeria a disponibilização de uma dieta estritamente vegetariana nos refeitórios escolares. Em entrevista, a APV esclarece que defendiam uma dieta vegetariana sem qualquer produto de origem animal, por considerarem ser mais inclusiva e adequada nutricionalmente, uma vez que por motivos de saúde (e.g. alergias alimentares), ambientais ou éticos, os alunos poderiam não consumir ovos ou laticínios.

A integração da petição na APV permitiu catapultar a sua ação e expandir o seu alcance, sendo apresentada na Assembleia da República em Junho de 2016. Neste processo a APV aponta três intervenientes considerados fundamentais: (1) a petição que representa a vontade dos cidadãos; (2) os projetos-lei de vários partidos (inicialmente do PAN, surgindo posteriormente dois projetos-lei, do Bloco de Esquerda e do partido Ecologista os Verdes; os projetos-lei são bastante idênticos entre eles contudo o do PAN faz também referência à necessidade de formação dos intervenientes para implementação do regime vegetariano), (3) a Direção Geral de Saúde pelo desenvolvimento dos três manuais de alimentação vegetariana referidos anteriormente.

Durante a audiência pública na Assembleia da República, a abordagem da APV foi prioritariamente a questão de saúde pública, mais do que a questão ética. Este aspeto é particularmente importante numa população com hábitos alimentares baseados no excessivo

consumo da proteína animal. Esta justificação é também dada quando interrogamos a APV com a seguinte questão:

“E: Como responderia ao argumento de um pai ou de uma mãe acerca da falta que a carne faz nos hábitos alimentares dos seus filhos?

É assim, os pais, os encarregados de educação reagem de formas diferentes a diferentes tipos de argumentos. Às vezes ir pelo argumento moral ou ético não é uma boa ideia porque as pessoas sentem que estamos a moralizar com elas, estamos a assumir uma posição de superioridade ética e as pessoas reagem mal. Acho que simplesmente procuraria desconstruir a noção que a carne não é fundamental para a saúde.” (Entrevista n.º 20, Representante da APV, outubro, 2016)

Mas voltado à aprovação da lei, é referido pela APV que houve alguma relutância de partidos por questões de ordem económica – poderia aumentar os custos relacionados com a alimentação escolar –, e de potencial aumento do desperdício alimentar. Houve uma tentativa de desmitificação destas preocupações por parte da APV quando foram ouvidos em sessão parlamentar. Suportada pelos manuais desenvolvidos pela DGS, a APV argumentou que era uma questão de ajustar proporções; ou seja, seria necessário substituir o número de refeições “convencionais” pelas vegetarianas, não havendo um incremento de custos recorrendo a ingredientes existentes em qualquer unidade de restauração. Apesar da aceitação dos argumentos expostos durante a sessão parlamentar, a lei reflete essa preocupação, uma vez que exige um regime de inscrição prévia em caso de uma procura reduzida. Contudo não é especificado o que é a procura reduzida. Como é referido no artigo nº 3, nos seguintes pontos:

“3 - No quadro de medidas de combate ao desperdício alimentar, pode ser dispensado o cumprimento da obrigação de inclusão de opção vegetariana perante a ausência de procura nas cantinas referidas nas alíneas a) a c) do artigo anterior.”: “(a) Unidades integradas no Serviço Nacional de Saúde; b) Lares e centros de dia; c) Estabelecimentos de ensino básico e secundário.

4 - Em caso de procura reduzida da opção vegetariana, as entidades gestoras das cantinas podem estabelecer um regime de inscrição prévio de consumidores da opção vegetariana.” (Lei n.º 11/2017 de 17 de Abril: 1974).

Este aspecto é considerado pela associação um entrave para a inclusão de refeições vegetarianas, um vez que segundo a APV (2016) tanto podem ser “10 pessoas como 500 pessoas, ou 1000 ou 2500”. Esta regra é vista como uma limitação da Lei, pelo que a associação estava comprometida a trabalhar no sentido de a eliminar. Questionámos também se consideravam que a Lei seria implementada com sucesso. É-nos apresentada uma posição menos optimista uma vez que em termos culturais consideram que ainda há pouca sensibilização e informação sobre o que é uma alimentação vegetariana:

“Sinceramente acho que, neste caso, aconteceu um processo inverso de evolução. Normalmente o que sucede é que a cultura vai evoluindo aos poucos, as pessoas vão ganhando percepções, vai surgindo uma nova tendência cultural e a lei acomoda-se a essa tendência cultural e vem legislar no sentido de prever esta mudança, como sucedeu várias vezes ao longo da nossa história.” (Entrevista n.º 20, Representante da APV, outubro, 2016)

Nesse sentido é referido que há ainda muito trabalho a ser desenvolvido, como a sensibilização para uma alimentação vegetariana da comunidade escolar:

“Não podemos chegar à beira das cantinas e tentar martelar a lei à pancada e é para as pessoas cumprirem. Em muitas instituições já está a ser feito felizmente. Há instituições que se mobilizaram e que começaram esta iniciativa, introduziram a opção vegetariana, outras, sobretudo as escolas básicas onde isso ainda não é uma realidade.” (Entrevista n.º 20, Representante da APV, outubro, 2016)

É-nos dado um exemplo em concreto: por exemplo, no primeiro ano letivo de implementação da lei (2017/2018) alguns professores contactaram a APV referindo que as suas escolas não têm a opção vegetariana por falta de vontade e motivação das entidades gestoras. Neste enquadramento a APV considera que há ainda uma falta de conhecimento e sensibilização para a dieta vegetariana e, como tal, está a preparar campanhas destinadas à comunidade educativa focadas em três vertentes principais: i) informar o público em geral sobre a existência da lei, ii) esclarecer o que é uma dieta vegetariana e desconstruir ideias pré-concebidas mediante cartazes, *flyers*, informação no *site* oficial, e iii) informar como se podem implementar refeições vegetarianas. Esta última concretiza-se pelo desenvolvimento

de ações de formação destinadas a entidades gestoras das refeições escolares, concretamente para os profissionais que manipulam os alimentos e para os profissionais de saúde.

Relativamente à **composição das refeições vegetarianas** um dos aspetos questionáveis é o tipo de proteína vegetal, cuja preferência poderá incidir sobre o uso de soja. A posição da APV em relação ao consumo de soja e seus derivados é que deve ser moderado. Isto porque doses moderadas – mas não diárias – podem ser benéficas para a saúde. Existem porém diferentes tipos de leguminosas que facilmente podem ser utilizadas nas refeições escolares, opinião também partilhada pela associação ambientalista Quercus. Segundo esta, estamos habituados ao consumo diário de proteína animal, contrariamente ao que se passava há duas gerações atrás.

“As pessoas continuam a não perceber como é que um prato de arroz com feijão tem uma refeição completa, não necessita de acompanhamento de outra fonte proteica, isso é tudo um caminho que tem que ser feito mas é possível trabalhar nesse sentido”. (Entrevista n.º 8, Representante da Quercus, outubro, 2015)

Contudo, é referido que o consumo de refeições vegetarianas é fundamental num processo de mudança para uma alimentação sustentável nas escolas, pelo que, como refere, *“temos que baixar na cadeia alimentar”*. O padrão de consumo, caracterizado por um aporte diário de proteína animal é relativamente recente. Este está relacionado com um aumento do poder de compra dos consumidores e com a aquisição de estatuto social que o consumo de carne simboliza nalguns grupos sociais. Esta conexão ao estatuto social provém em grande medida da realidade de gerações passadas, cujo consumo de proteína animal estava apenas acessível aos indivíduos com mais poder económico. Nas últimas décadas o aumento do poder de compra foi acompanhado por uma maior disponibilidade no mercado de proteína animal com menores custos, essencialmente a partir da década de 60 (Valente *et al.* 2006).

Outro ponto fundamental na nova Lei implementada, e dependendo da entidade gestora, poderá ser necessário uma autorização dos pais/encarregados de educação para que os seus filhos consumam na escola uma refeição vegetariana. Concretamente, no último caderno de encargos da DGEstE a cláusula 19 relativamente às ementas prevê que: *“b) Deverão ser servidas ainda ementas alternativas, por motivos religiosos e dieta vegetariana, carecendo apenas de declaração (modelo fornecido pela escola) do Encarregado de Educação ou do aluno quando maior, no início do ano letivo (...)”* (DGEstE 2017: 14)

No que concerne à educação escolar para uma dieta vegetariana, segundo a APV é importante desconstruir a ideia de que esta é complexa. Como o vegetarianismo normalmente não é abordado nas escolas, as crianças vegetarianas podem ser discriminadas pelos seus pares, podendo ser “encaradas como se fossem alienígenas”, potenciando comportamentos de isolamento por parte dos alunos. A dinamização de sessões informativas nas escolas destinadas à comunidade escolar poderia ser uma forma de tornar a alimentação vegetariana mais aberta ao público. Contudo, é mencionado que este processo pode ser dificultado por uma particularidade da lei, concretamente da necessidade de inscrição prévia para uma refeição vegetariana (ponto 4, do artigo 3.º - Lei n.º 11/2017 de 17 de Abril):

“Acho que o ideal seria sempre existir alguma quantidade de opção vegetariana que estivesse acessível a qualquer pessoa que quisesse experimentar (...) se esta tiver um bom aspecto, se for atrativa, se calhar há muitas pessoas que se vão sentir tentadas a experimentar mesmo que não sejam vegetarianas, só por curiosidade. Acho que também é assim que se consegue habituar o palato e mudar os hábitos e a consciência alimentar.” (Entrevista n.º 20, Representante da APV, outubro, 2016)

Este regime de inscrição prévio está a ser operacionalizado pelas escolas de distintas formas. Algumas estão a considerar como uma inscrição anual, outras escolas determinam que o pedido da senha seja efetuado com menor antecedência (e.g. 2-3 dias). No caso da exigência de uma inscrição prévia para todo o ano, quer para alunos, professores e outros ou elementos da comunidade educativa pode constituir-se como uma barreira para os consumidores ocasionais ou para aqueles potenciais que gostassem de experimentar uma refeição vegetariana.

Recentes notícias na comunicação social reportam que as refeições servidas têm sido residuais. É o caso da notícia lançada pelo Jornal Público (31 de novembro de 2017) intitulada “Ainda são poucos os alunos que optam por refeições vegetarianas nas escolas”. É dado o exemplo da Uniself que, das 190 000 refeições servidas por dia nas escolas privadas e públicas em mais de 880 estabelecimentos de ensino, apenas três são vegetarianas. Também a ICA - Indústria e Comércio Alimentar, que fornece 7000 refeições em estabelecimentos de ensino, confirma que o número de refeições vegetarianas servidas é residual. Outra notícia no Jornal Público (12 de Junho de 2017) - “Alunos vão ter de dizer no início do ano se querem alimentação vegetariana”, indica que os alunos de estabelecimentos de ensino em que as

refeições escolares são geridas pelo Ministério da Educação têm que informar as escolas que pretendem a opção vegetariana no início do ano letivo. É dito ainda que tal é exigido, uma vez que o procedimento contratual de prestação de serviços deve já disponibilizar as refeições vegetarianas a quem as solicitar no arranque do ano letivo. Esta exigência de inscrição prévia anual no caso dos refeitórios concessionados leva-nos a questionar uma possível associação ao baixo número de refeições consumidas. Nos refeitórios de gestão direta as notícias em relação ao consumo são ainda mais incipientes. Para compreender o baixo consumo de refeições vegetarianas seria necessário um aprofundamento temático futuro, considerando não só o modelo de inscrição prévia adoptado pelas várias entidades gestoras, mas também outras questões nutricionais e de confeção das refeições, bem como os modelos de sensibilização e informação sobre as refeições vegetarianas adoptados pelas escolas.

Redução do desperdício alimentar e dos resíduos associados

Desperdício alimentar em Portugal

Em Portugal são produzidos anualmente cerca de 1 milhão de toneladas de perdas e de desperdício alimentar (17% da produção anual de alimentos), dos quais 32,2% ocorrem na atividade agropecuária e piscatória, 7,5% na indústria agroalimentar, 28,9% na distribuição, e 31,4% ao nível do consumo (Batista *et al.* 2012).

O combate ao desperdício alimentar tornou-se uma prioridade política e pública face aos dados alarmantes a nível mundial. Em 2015, no âmbito dos ODS para 2030, a Assembleia Geral das Nações Unidas estipulou como **meta reduzir para metade o desperdício alimentar per capita**, nas etapas de distribuição e de consumo, e reduzir a perda de alimentos ao longo da cadeia de produção e de abastecimento. Na Resolução do Parlamento Europeu de 19 de Janeiro “Como evitar o desperdício alimentar: estratégias para uma cadeia alimentar mais eficiente na UE” é reconhecido que o desperdício ocorre em toda a cadeia alimentar, exigindo, portanto, uma estratégia coordenada desde o “campo até ao prato”. É chamada a atenção para o papel das compras públicas, incentivando à inclusão, por parte dos Estados-membros, de critérios de avaliação que favoreçam a redução do desperdício alimentar (e.g. distribuição gratuita de refeições não ingeridas, ou aquisição de produtos alimentares produzidos o mais perto possível do local de consumo (Ponto 28)). É ainda salientado que os alunos e a comunidade escolar em geral devem ser informados sobre as causas e as consequências da produção do desperdício alimentar e, como tal, deve ser promovido o esclarecimento e disseminação de informação para melhores práticas (Ponto 21).

Já no final de 2015, a Comunicação “Fechar o ciclo - Plano de Ação para a economia circular” da Comissão, propõe clarificar a legislação da UE relativa aos resíduos, aos géneros alimentares e aos circuitos que permitam facilitar a doação de alimentos garantindo a sua segurança para o consumo humano e animal (CE 2015b). No seguimento desta linha de atuação, em 2017 a Comissão Europeia emite a comunicação “Orientações da UE sobre a doação de géneros alimentícios” com indicações para doação de excedentes alimentares, concretamente no ponto 5.3. *Requisitos em matéria de higiene aplicáveis à redistribuição dos excedentes alimentares da hotelaria, da restauração e dos serviços alimentares.*

Em contexto nacional, a Assembleia da República declarou 2016 como o Ano Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar. No âmbito desta efeméride foi elaborado pelo Governo de Portugal, com o contributo de várias organizações, o documento “Prevenir o Desperdício Alimentar - um compromisso de todos”, no qual é reforçado que a minimização do desperdício alimentar passa por uma responsabilidade partilhada e, como tal, deve ser operacionalizada em distintos níveis e pelos diversos intervenientes. Nas medidas propostas de intervenção na contratação pública é recomendado *“privilegiar, ao nível dos contratos públicos, empresas com responsabilidade social e boas práticas de combate ao desperdício implementadas, preservando a segurança alimentar”* (GP 2016:15) e no âmbito da educação é proposto *“introduzir nos programas escolares a consciencialização para o combate ao desperdício”* (GP 2016:12). Estas medidas são contudo pouco visíveis. Destacamos algumas iniciativas como o Guia “Sensibilizar para o Desperdício Alimentar” destinado aos professores do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, desenvolvido pela Escola Superior de Educação e os quatro livros educativos lançados em 2015 pela Associação Zero Desperdício, com o objetivo de sensibilizar as crianças para a importância de evitar o desperdício alimentar.

Recentemente, em 2017, foi tornada pública a “Estratégia Nacional e Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar” desenvolvida pela Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar. Dentro das medidas propostas é recomendada a doação de géneros alimentares e o desenvolvimento de ações de sensibilização para as populações em idade escolar (CNCDA 2017 50-52). Na estratégia não há referência a uma atuação no âmbito das compras públicas.

Acresce ainda que a definição de **desperdício alimentar** não é consensual (Tabela 7.3.). A principal divergência reside na inclusão ou não de partes de produtos não comestíveis dentro do que pode ser considerado o desperdício alimentar.

Tabela 7.3. Distintas definições de desperdício alimentar

Fonte	Conceito
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (2012)	“O desperdício ou perda de "alimentos" é medido apenas para produtos que são direcionados ao consumo humano, excluindo alimentos e partes de produtos não comestíveis . Por definição, as perdas de alimentos ou desperdício são as quantidades de alimentos perdidos ou desperdiçados ao longo da cadeia alimentar. Por conseguinte, o alimento que era originalmente destinado ao consumo humano, mas que foi desviado da cadeia de abastecimento alimentar humana é considerada como perda ou desperdício de alimentos, mesmo que seja dirigida a um uso não alimentar (alimentação animal, Bioenergia, etc.). Esta abordagem distingue entre “utilizações não alimentares previstas” de “utilizações não alimentares inesperadas”, que são contabilizadas como perdas.”
FUSIONS - Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies (online)	“ Alimentos e partes não comestíveis de alimentos retirados da cadeia de abastecimento alimentar destinados a serem valorizados ou descartados (Inclui, entre outras, compostagem, digestão anaeróbia, produção de bioenergia, cogeração, incineração, lançamento no esgoto, deposição em aterro, descarregado no mar). As embalagens estão excluídas.”
TCE – Tribunal de Contas Europeu (2016:9)	“Desperdício alimentar diz respeito a qualquer produto ou parte de um produto cultivado, pescado ou transformado para consumo humano que poderia ter sido consumido se tivesse sido tratado ou armazenado de forma diferente.”
PERDA (Batista et al 2012:26)	“Perdas constituem um resultado “natural” de ineficiências dos sistemas produtivo e industrial , o desperdício são as perdas evitáveis, ocorridas na distribuição e no consumidor final. ”
CNCDA (2017:20)	“É qualquer substância ou produto transformado , parcialmente transformado ou não transformado, destinado a ser ingerido pelo ser humano ou com razoáveis probabilidades de o ser, do qual o detentor (produtor primário, indústria agroalimentar, comércio e distribuição e famílias) se desfaz ou tem intenção ou obrigatoriedade de o fazer, assumindo a natureza de resíduo ”.

Fontes: FAO (2012) *Global losses and food waste*

TCE - Tribunal de Contas Europeu. 2016. “Luta contra o desperdício alimentar: uma oportunidade para a UE melhorar a eficiência dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar”. (apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo TFUE).

Baptista, P.; Campos, I., Pires, I., e Vaz, S. 2012. "Do campo ao garfo. Desperdício Alimentar em Portugal". Lisboa: Cestras

CNCDA - Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (2017). Estratégia Nacional e Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar. Proposta elaborada pela Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar em conformidade do com o Despacho n.º 14202-B/2016, de 25 de novembro <http://www.eu-fusions.org/>

Neste trabalho adoptamos a definição de **desperdício alimentar** da CNCDA (2017), uma vez que enquadra a nível nacional a legislação europeia relativa à gestão dos resíduos alimentares. O **desperdício alimentar** conjuntamente com as **perdas alimentares** constituem os resíduos orgânicos (que podem ser resíduos agrícolas e resíduos alimentares) (Figura 7.1.). Os **resíduos agrícolas** estão presentes essencialmente na cadeia de produção, pós-produção, manuseamento e armazenamento, transformação e embalamento, e são essencialmente constituídos por perdas alimentares. Os **resíduos alimentares** estão essencialmente presentes na distribuição e consumo, e são constituídos por desperdícios alimentares CNCDA (2017).

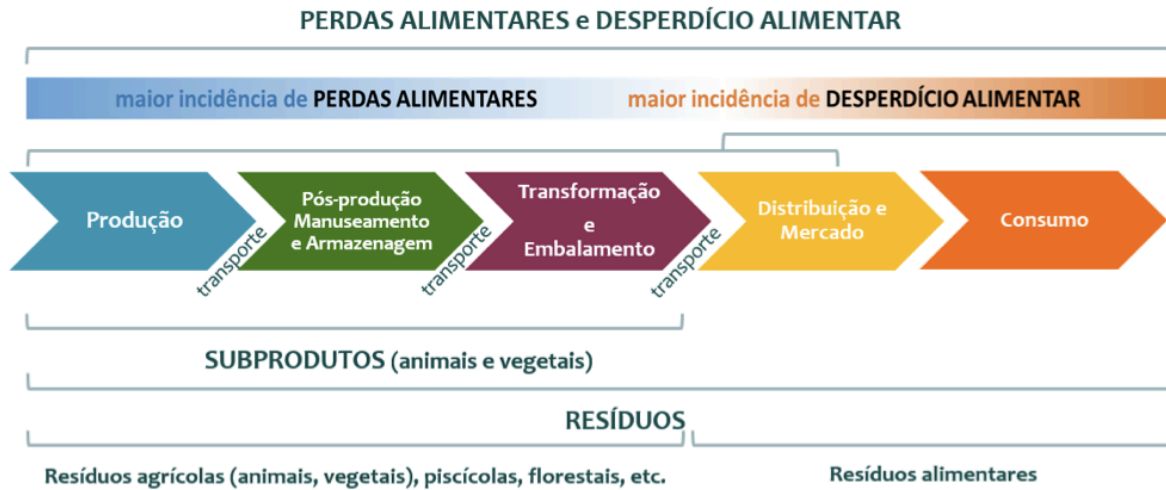


Figura 7.1 Proporção de Perdas e Desperdício ao longo do sistema alimentar.

Fonte: Estratégia Nacional e Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar (CNCDA 2017:21)

A nossa análise incide nas etapas de consumo e pós-consumo e como tal iremos focar-nos nos resíduos alimentares. Uma recente proposta comunitária apresenta uma hierarquia em forma de triângulo invertido dos **resíduos alimentares**, do mais desejável para o menos desejável (de cima para baixo), para uma estratégia de prevenção e gestão dos resíduos alimentares (Figura 7.2.)



Figura 7.2. Hierarquia dos resíduos alimentares apresentada por ordem de prioridade na legislação e na política europeia de prevenção e gestão dos resíduos alimentares.

Fonte: Esquema baseado na *Food Waste Pyramid for London* e na proposta aprovada que altera da Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos: COM(2015)0595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD) (Alteração 107)

A importância das duas opções no topo da pirâmide são destacadas na recente Comunicação da Comissão: “Orientações da UE sobre a doação de géneros alimentícios” (2017/C 361/01) (CE 2017: C 361/2). De seguida iremos analisar, após um breve diagnóstico do desperdício alimentar nas escolas, qual tem sido a tendência na prevenção e gestão dos resíduos alimentares nos estabelecimentos escolares a nível nacional.

Prevenção e gestão do desperdício alimentar nas escolas

Nas refeições escolares o desperdício alimentar está presente desde a produção até ao consumo. Na análise das causas que originam o desperdício alimentar e as formas de atuação com vista à sua redução exploramos neste ponto as entrevistas efetuadas aos órgãos de gestão do ministério da educação e às empresas de restauração. Neste subcapítulo introduzimos também o testemunho da associação DariAcordar, uma organização sem fins lucrativos, fundada em 2011 e que reúne um conjunto de voluntários dedicados a prevenir todos os tipos de desperdício alimentar, atuando em distintos setores, entre eles o segmento escolar.

Na **etapa de consumo** - entendido aqui, segundo a leitura de Warde (2017), como sendo constituído pelas fases de aquisição, apropriação, apreciação e descarte –, o desperdício alimentar nos estabelecimentos escolares pode ser gerado nas fases de aquisição (quantidade excessiva de alimentos adquiridos), apropriação (armazenamento dos alimentos e confeção exagerada de refeições preparadas), apreciação e descarte como, por exemplo, a existência de porções não comestíveis por questões fisiológicas e socioculturais (e.g. como talos e cascas), refeições estimadas mas não consumidas (as denominadas ‘sobras’) e alimentos que são servidos mas não consumidos por questões de gosto alimentar (‘restos’ alimentares que ficam nos pratos e tabuleiros porque não são apreciadas).

Após realizada uma análise às entrevistas que fizemos com as várias entidades sobre este assunto, identificámos algumas causas que estão na origem das **refeições sobrantes** em contexto escolar, concretamente:

- os alunos compram a senha e não a utilizam porque muitas vezes são aliciados, à última da hora, para irem com os colegas almoçar fora da escola, nas pastelarias, restaurantes e supermercados da proximidade. Existe assim uma previsão do número de refeições superior àquelas que são consumidas. Poderá ainda ser resultado de uma situação pontual na qual não é possível cancelar o fornecimento das refeições (e.g. greve);
- as refeições são compostas por alimentos menos apetecíveis para os alunos (e.g. peixe); o modo de confeção não é o adequado; a ementa não está de acordo com a

gastronomia regional (e.g. a massada de peixe é típica no Algarve, mas não na zona Norte do país):

- falta de acompanhamento dos alunos durante o almoço escolar por professores ou auxiliares de ação educativa;
- interesse por outros espaços alternativos ao refeitório (e.g. bufete da escola - quando aberto durante a hora do almoço ou estabelecimentos de restauração nas imediações da escola).

Do ponto de vista das empresas de restauração o desperdício resulta também das captações excessivas que constituem a refeição escolar e que são especificadas no caderno de encargos. Numa análise geral, o desperdício alimentar é em menor quantidade no pré-escolar e no 1.º ciclo pelo maior acompanhamento dos educadores, professores, e dos auxiliares de ação educativa durante a hora do almoço.

Dentro do tipo de desperdício alimentar mais frequente das refeições preparadas, destaca-se o peixe, alimento menos apreciado pelos alunos. De acordo com a técnica entrevistada da Direção de Serviços da Região Norte em 2015, se muitas crianças e jovens não reconhecem determinado tipo de peixe (e.g. abrótea) consideram logo à partida que não gostam. Quando os serviços regionais de educação têm conhecimento de um elevado desperdício de determinado alimento nas refeições contratualizadas, equacionam a possibilidade de substituição por outro, mediante negociação com as empresas de restauração. Como é referido em entrevista:

“(...) quando o nível de desperdício é de fato significativo, temos alguma flexibilidade para além das prescrições clínicas e dos motivos religiosos naquele contexto. Por exemplo o carapau foi indicado nas ementas da DGeTE (...) em muitas escolas funciona muito bem e tivemos outras escolas em que foi uma desgraça. Não ser repetido na próxima. (...) Diversificação *versus* desperdício. Vamos tendo essa sensibilidade. É um trabalho difícil, que se vai fazendo diariamente no terreno, mas as coisas tem corrido com a normalidade.” (Entrevista n.º 13, Técnica SREN, dezembro, 2015)

Nestes reajustamentos de produto há uma tendência em limitar a diversidade do consumo de peixes para evitar o desperdício alimentar (Truninger e Sousa, 2018). Porém, ao diminuir-se a diversidade e variedade de alimentos servidos, os alunos ficam sem acesso a uma maior panóplia de ingredientes, correndo-se o risco de se perder a riqueza do património

alimentar da região. Este problema pode exigir uma maior atuação educativa no acompanhamento do almoço escolar para incentivar os alunos a experimentar novos alimentos com os quais não estão tão familiarizados.

Nos pontos seguintes vamos analisar as várias etapas que estão subjacentes à redução do desperdício alimentar, desde a prevenção à eliminação, tomando como modelo a pirâmide da Figura 7.5.

i) Prevenção

Nas escolas a **prevenção** do desperdício alimentar pode ocorrer ao nível do conselho executivo, no âmbito da sua autonomia administrativa. Por exemplo, quando os alunos compram as senhas da refeição e não as consomem, os pais ou encarregados de educação podem ser notificados pelo ocorrido e evitar situações futuras. No âmbito de uma ação pedagógica de responsabilização, pode ser pedido o pagamento da refeição não consumida em caso de ter sido financiada pelos serviços de ação social escolar (SASE).

Existem também orientações no sentido do bufete estar fechado durante a hora do almoço, uma vez que este constitui um espaço competitivo ao refeitório, especialmente “nos dias de peixe”. Para a CONFAP esta é uma medida fundamental para reduzir o desperdício alimentar:

“Isso é imperativo. Como é que eu quero que eles comam ali e tem o bar ali ao lado. Eles não vão comer. Depois vão os ingredientes todos para o lixo. O que é pior a emenda que o soneto. Se em vez de 600 só comeram 200, há 400 refeições que não comeram. O que vão fazer? Vão levar os ingredientes para o lixo.”
(Entrevista n.º 16, Representante CONFAP, abril, 2016)

Outra medida de prevenção é a **realização de atividades educativas**, promovidas pelas escolas em autogestão ou dinamizadas pelas empresas de restauração. Um dos exemplos é a campanha “Consumo Consciente Respeita o Ambiente” promovida pela Euresst desde 2007. Esta campanha tem como objetivo incentivar os alunos a comerem de uma forma consciente, no sentido de reduzir as sobras e restos alimentares. Para além das escolas que voluntariamente aderiram, esta campanha tem sido aplicada pela empresa nos distintos segmentos de atuação, contabilizando-se em 2011 cerca de duas toneladas de alimentos distribuídos por dezassete instituições de solidariedade (Oliveira 2011).

A DGEstE, desde logo, assume-se aberta a este tipo de intervenções que poderão facilitar um ajustamento responsável às necessidades nutricionais e de gosto alimentar dos alunos.

“Este trabalho de não sobrar implica que haja aqui uma dinâmica de não tratar do alunos todos como se fossem iguais não é? É de poder colocar um bocadinho mais ou um bocadinho menos em função da necessidade do aluno. Mas também dar esta liberdade de optar por essa situação, também implica responsabilidade.”
(Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Realçamos também que no âmbito da recente “Estratégia Nacional e Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar” as escolas assumem uma função relevante na sensibilização da população em idade escolar na prevenção do desperdício alimentar.

ii) Doação das refeições

A **doação das refeições** é considerada a opção mais desejável no combate ao desperdício alimentar logo após a prevenção. Nas escolas a doação tem um benefício acrescido: o valor nutricional das refeições. Uma vez que as ementas são desenhadas segundo critérios nutricionais rigorosos, considerando as faixas etárias às quais se destinam, estas podem ser consumidas pela maioria dos usuários, ao contrário de alguns géneros alimentares que são doados por outras entidades, como salgados, bolos, entre outros.

No caso das refeições contratualizadas, apesar das preocupações manifestadas pelas empresas de restauração face ao desperdício alimentar e tentativas de atuação na fase de prevenção, a doação de refeições através de canais sociais é a opção menos adoptada, reconhecida e justificada pelas empresas de restauração.

“Para toda e qualquer empresa de restauração coletiva traz um risco muito acrescido. Há algum problema, alguma intoxicação, em última análise de quem é a responsabilidade? (...) o vaticínio social vai cair sobre quem? Vai cair sobre a empresa. A partir do momento em que a empresa disponibiliza esses produtos para serem utilizados perde o controlo sobre a segurança alimentar.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

“Não é da nossa política doar as refeições confeccionadas. (...) Sim. É tudo muito bom até ao dia em que doamos a comida preparada e confeccionada e há alguém que tem uma intoxicação alimentar porque houve uma quebra de temperaturas durante o transporte, durante a distribuição.” (Entrevista n.º 10, Representante da Empresa de Restauração 4, outubro, 2015)

“Pode ficar tudo assegurado em termos atuais, no protocolo. Pode ficar tudo escrito. Mas para a comunicação social não há protocolo que valha. (...) Na hipótese de “aquela família apanhou uma intoxicação e conseguiu-se fazer uma rastreabilidade”... em termos legais fica tudo salvaguardado, mas em termos de imagem...” (Entrevista n.º 11, Representante da Empresa de Restauração 5, outubro, 2015)

Apesar da sensibilização ao problema do desperdício alimentar, face à ameaça da imagem e reputação das empresas de restauração estas preferem não doar refeições por causa dos prejuízos económicos e sociais que poderiam decorrer do mau acondicionamento das refeições. Uma das empresas prefere ceder alimentos (e.g. para alunos mais carenciados), opção vista como mais dignificante do que o ato de receber já uma refeição preparada. Apesar da importância deste tipo de iniciativas, estas não dão resposta ao problema do desperdício alimentar nas escolas.

Face a este obstáculo entrevistámos um representante de uma associação que faz o reencaminhamento das refeições sobrantes para a população carenciada. Quisemos compreender como têm conseguido operacionalizar as doações das refeições nas escolas. Desde logo, este não é o segmento principal da associação pela dificuldade que tem existido no envolvimento das entidades. Nos casos de adesão, a estratégia tem sido entrar num diálogo negocial envolvendo os distintos intervenientes, não apenas as empresas de restauração, quando o serviço é concessionado, mas também o município, os órgãos da escola, para que seja possível o esclarecimento de questões de higiene e de segurança alimentar. Um aspeto fulcral abordado é a desconstrução do argumento da responsabilização por uma eventual intoxicação alimentar:

“Se a empresa fizer tudo bem (...) a própria ASAE e DGAV dizem que eles não têm responsabilidade a partir desse momento na cadeia. Qualquer interveniente na cadeia de doação, tal como na cadeia de produção só tem responsabilidade na sua

parte da cadeia e só tem que demonstrar que tem os procedimentos adequados implementados nessa parte da cadeia, a partir do momento que faz a doação a responsabilidade passa para o seguinte da cadeia.” (Entrevista n.º 18, Técnico da Associação contra o Desperdício Alimentar, maio, 2016)

Contudo, como vimos nos testemunhos das empresas de restauração este receio de responsabilização permanece. Para além da resistência das entidades empresariais, relacionada com a erosão da imagem empresarial, também há a tentativa de desresponsabilização por vários intervenientes.

“As entidades estão distantes umas das outras e vão-se desculpando umas com as outras. No Ministério dizem “ah, isso é com as escolas, não nos queremos envolver”. Nas escolas dizem: “Não. O Ministério é que faz o concurso público, por isso o Ministério é que tem que decidir”. Vai-se à Direção Geral e ainda por cima há várias direções gerais, tem que se descobrir a certa. É difícil desbloquear isto.” (Entrevista n.º 18, Técnico da Associação contra o Desperdício Alimentar, maio, 2016)

Para além da inoperância relacionada com uma indefinição da responsabilidade pelas refeições sobrantes, é referido pela associação que detectaram por parte das escolas contactadas alguma resistência à cedência das refeições, uma vez que consideravam que o Ministério da Educação não autorizava. Como tal, a falta de esclarecimento tem bloqueado o aproveitamento e valorização das refeições sobrantes mediante a doação.

De acordo com a associação existe “*uma falta de noção do que é um desperdício alimentar válido...*”. Dá o exemplo em concreto de um estabelecimento educativo que considerava que oito refeições não era significativo, mas que na realidade, para pequenas instituições pode fazer a diferença. Numa visão mais ampla, à escala nacional, o número de refeições produzido diariamente pelas escolas é relevante. Dados da Associação disponíveis numa plataforma *online* (Figura 7.3.) reportam que em 2015 e 2016 existiam apenas oito doadores de refeições escolares em território nacional, mas estes produziram um significativo número de refeições equivalentes³⁰, concretamente um total de 121 828 nos dois anos.

³⁰ Os valores estão representados por refeições equivalentes, uma vez que não recuperam apenas refeições confeccionadas. A refeição equivalente é descrita como 200g de sopa, 350g de conduto (comida confeccionada) e 100g de complemento (sobremesa como peça de iogurte). Nos géneros, consideram 800g por 1kg de alimentos,



Fig. 7.3. Legenda da esquerda para a direita e de cima para baixo: Valor económico geral, CO₂ evitado (ton), refeições equivalentes, número de beneficiários, número de famílias, número de colaboradores, nº de doadores e n.º de receptores em 2015 e 2016 nas escolas.

Fonte: <http://www.zerodesperdicio.pt/>

Como podemos constatar a valorização destas refeições tem um impacto não apenas social, mas também ambiental e económico, que, caso contrário, o destino mais provável seria o lixo comum.

iii) Cedência para a alimentação animal

A cedência para **alimentação animal** é uma iniciativa menos referida. Durante as entrevistas apenas uma técnica de uma empresa de restauração mencionou essa possibilidade. Vamos detalhar mais à frente quando analisarmos o caso de estudo de Cascais.

iv) Reciclagem

No que concerne à possibilidade de **reciclagem** foram mencionadas duas opções: produção de composto e de biogás. A nível nacional, os compostores nas escolas utilizados para a reciclagem local dos resíduos orgânicos são quase inexistentes. Por sua vez, a maior parte dos municípios não tem um sistema de recolha seletivo para este tipo de resíduos. É ressaltado, contudo, o caso da Lipor - Serviço Inter-municipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto. Segundo informação de uma das empresas de restauração existe uma preocupação, por parte da Lipor, em responder aos pedidos de contentores para separação de orgânicos por parte das escolas, para seu posterior reencaminhamento para a central de compostagem ou para produção local de composto. Contudo, exceptuando este caso, é referido que a reciclagem dos orgânicos não é uma prática comum a nível nacional.

É destacada também uma certa inoperância na atuação dos municípios para criar a estrutura necessária para uma separação e recolha dos resíduos orgânicos nas escolas, mesmo

uma vez que as 200g corresponde ao que é desperdiçado e não pode ser aproveitado. A adopção deste termo permitiu ter uma métrica para comunicar os resultados.

num território em que já existem canais que permitem reencaminhar os orgânicos para a reciclagem.

v) Eliminação

Existem algumas medidas que estão a ser implementadas ao nível da prevenção, mas continua a haver uma quantidade significativa de desperdício alimentar nas escolas. Normalmente as refeições sobrantes não são doadas e não há ainda uma prática implementada de compostagem. Como tal, a opção mais comum de prevenção e gestão nas escolas é a **menos desejada**. Isto é, o desperdício da confeção, refeições sobrantes (que não são destinadas a fins sociais) e os restos nos pratos são encaminhados para o lixo comum.

Resíduos não orgânicos associados aos alimentos

Os resíduos associados à preparação e distribuição das refeições escolares são também um dos problemas ambientais que analisamos nas entrevistas. Na confeção, os resíduos podem ser de natureza diferente: plásticos e embalagens associadas aos alimentos (e.g. plásticos de produtos congelados; embalagens de produtos de limpeza, embalagem do pão, saqueta de papel para os talheres, toalhete de papel para o tabuleiro, óleos de fritura). No caso dos óleos, as quantidades são pouco significativas pelas restrições na Circular 3, já que a ementa com inclusão de fritos é permitida com uma periodicidade quinzenal (DGS 2013).

A gestão dos resíduos (e.g. separação e recondução para os contentores) está a cargo da entidade que fornece as refeições. Um dos aspetos salientados nas entrevistas é que as escolas normalmente não têm estruturas locais para a separação seletiva, o que para uma das empresas de restauração é desde logo um fator crítico para a implementação de boas práticas. Por outro lado, nos processos de contratação do serviço de fornecimento de refeições, a separação dos resíduos não é definida nos cadernos de encargos ficando, neste caso, dependente daquela que é a política de gestão ambiental da empresa:

“Em regra os cadernos de encargos (...) em relação à parte dos resíduos, isso é tratado diretamente com o cliente. A nossa função enquanto empresa concessionária é o de assegurar que os colaboradores fazem a recolha seletiva e que colocam num dos espaços que o cliente definiu para esse efeito. (...) O que acontece (...) é que são muito raras as escolas que tem uma recolha seletiva de resíduos.” (Entrevista n.º 7, Representante da Empresa de Restauração 2, outubro, 2015)

Outra questão abordada é a apresentação do pão que compõe a ementa, o qual segundo a Circular 3 **deve ser embalado** em formato individual. Não é referido o material da embalagem, sendo que este normalmente é de plástico. Este requisito sobre o tipo de embalagem deve incluir o caderno de encargos de fornecimento das refeições escolares. A necessidade de ter ou não uma embalagem de plástico depende do serviço que está a ser fornecido. Quando são refeições transportadas, por uma questão de higiene e segurança alimentar, o pão deve ser embalado. Quando as refeições são confeccionadas no próprio local consideram não haver necessidade para o uso da embalagem. Nesta questão da higiene e segurança alimentar, um representante das empresas de restauração aponta que os alimentos devem ser protegidos de poeiras e insetos, nada referindo sobre a necessidade de embalamento do pão, a qual pode até condicionar a perda do seu valor gustativo:

“A legislação o que diz é que não pode andar moscas e poeiras e o que mais... e saltarem cabelos. Isso é o que diz a lei. Não diz mais nada. Não diz em lado nenhum que tem que embalar o pão. Estraga o pão (...) Parece pão do dia anterior. É assim porque está embalado.” (Entrevista n.º 11, Representante da Empresa de Restauração 5, setembro, 2015)

Como opção, a utilização de uma pinça ou cesto do pão são opções vistas como mais adequadas e sustentáveis. Outros resíduos produzidos são os **toalhetes de papel** para colocar no tabuleiro e as **saquetas** para envolver os talheres. Estes não são exigidos pela Circular 3, e dependem das opções da entidade contratante. Estes requisitos são considerados também como indispensáveis e vistos como uma desnecessária utilização de recursos naturais, visto que os tabuleiros já são higienizados.

“Os tabuleiros são lavados em cada utilização. O toalhete também é um acessório. Só em Portugal é que existe toalhete. Sempre após cada utilização, o tabuleiro, é introduzido na máquina de lavar, e é lavado e seco. É utilizado lavado. O toalhete aqui não traz qualquer mais valia.” (Entrevista n.º 10, Representante da Empresa de Restauração 4, outubro, 2015)

A DGEstE (2015), por sua vez, refere que este requisito no caderno de encargos tem em vista o público geral às quais se destinam as refeições. Porém, não descarta a possibilidade

de determinadas exceções locais se houver alternativas que assegurem as condições de higiene. O mesmo se aplica às **saquetas de papel para envolver os talheres**, as quais tem que ser manuseadas para serem colocadas dentro da embalagem. Uma das opções sugeridas é a colocação dos talheres num dispensador, do qual cada usuário retira aquelas que necessita.

Ambas as exigências referidas, de acordo com uma das empresas de restauração, também não são um requisito da legislação internacional *Codex Alimentarius*³¹. Ainda do ponto de vista microbiológico, uma das empresas refere que nos testes que tem efetuado, comparando talheres embalados e talheres disponíveis nos dispensadores não há grande vantagem em embalar os talheres. A retirada deste elemento – que se configura como não fundamental – implicaria uma poupança significativa de recursos naturais e eliminação de um acessório visto como desnecessário e perfeitamente eliminável da cadeia de fornecimento de refeições:

“Então nós apresentamos aqui uma opção que é eliminar a saqueta e colocar os talheres em dispensadores com metade protegido e a pessoa quando vai pegar só pega no cabo. Não pega no topo do talher. Toda a poupança em termos de toneladas de papel - só em saquetas são cerca de 60 toneladas.” (Entrevista n.º 10, Representante da Empresa de Restauração 4, outubro, 2015)

Para a DGEstE (2015) a exigência das saquetas está relacionado com o facto de ser mais prático, contudo não coloca de lado a possibilidade de reajustamentos locais (como os dispensadores) que consigam garantir as questões de higiene e segurança alimentar.

Existe outra situação em particular, embora não tão frequente, de exigência em determinados cadernos de encargos (principalmente municipais) de **água engarrafada em doses individuais à descrição**. De acordo com Marinho *et al.* (2012) a definição de água engarrafada não vai ao encontro de uma definição de alimentação sustentável, e contraria a Diretiva 94/62/CE e a Diretiva 2005/20/CE relativas ao impacto ambiental de embalagens e seus resíduos. Esta requisição nos cadernos de encargos é, segundo uma das empresas de restauração, perfeitamente evitável face à qualidade da água destinada ao consumo humano em Portugal. Acresce ainda que esta qualidade está assegurada através do controlo e das análises laboratoriais que são exigidas em conformidade com o Decreto Lei n.º 306/2007 de 27 de Agosto (Marinho *et al.* 2012).

³¹ É um código de práticas internacionais recomendadas relativamente aos princípios gerais de higiene alimentar. Foi adoptado pela Comissão do Codex Alimentarius em 1997,

Estes testemunhos referem-se essencialmente às escolas cujo serviço de refeições é concessionado. Contudo permitem-nos, numa primeira análise, equacionar a exigência de determinados critérios nos cadernos de encargos que podem, do ponto de vista ambiental, económico e de segurança alimentar, ser considerados como desnecessários e constituir uma barreira para a sustentabilidade alimentar.

Comentários finais

A ausência de **alimentos biológicos** nas refeições escolares é justificada: pelo preço, que é visto como inimportável considerando o valor que é pago pelas refeições; pela indisponibilidade de produto a nível nacional; e pela ausência de um planeamento político estratégico. Isto conduz a que as ações de promoção de alimentos biológicos nas refeições escolares se reduzam a casos pontuais.

Apesar de, na generalidade, o preço dos alimentos biológicos ser superior ao dos convencionais, determinadas estratégias adoptadas podem permitir que tenham um preço mais competitivo. Concretamente: nas **ementas**, pela utilização de produtos sazonais ao invés de produtos fora da época; nas **compras públicas**, optando por circuitos de comercialização mediante a compra direta ao produtor/cooperativa; e na **faturação** pela redução do prazo de pagamento conferindo aos produtores um maior reforço financeiro e fidelização no abastecimento. Também no investimento adicional pago pelos alimentos biológicos é referido que não há um aumento de preço proporcional da refeição escolar, uma vez que os géneros alimentares representam uma fração do custo total da refeição. Por sua vez, as experiências de reformas alimentares na Europa evidenciam-nos que a chave do sucesso passa pela adoção gradual de uma cota de alimentos biológicos que vai sendo incrementada ao longo do tempo. Em relação à disponibilidade de produto, o mercado é moldável à procura, pelo que um planeamento estratégico a longo prazo (mínimo um ano) poderá dar resposta às necessidades de abastecimento de alimentos biológicos nas escolas. Adicionalmente conduz a um crescimento do setor indo ao encontro de uma das metas da recente Estratégia Nacional da Agricultura Biológica aprovada em 2017.

No que se refere à introdução de **alimentos locais** nas refeições escolares, logo à partida, a limitação imposta pelas regras da contratação pública condiciona a que não seja possível exigir “alimentos locais” nas especificações técnicas do caderno de encargos ou no convite às entidades. Contudo determinadas políticas de desenvolvimento rural a nível europeu têm permitido que estes produtos possam ser promovidos, criando oportunidades à sua aquisição, mediante o estabelecimento de cadeias curtas agroalimentares. O conceito de

local não é unânime e pode surgir associado a um contexto de maior proximidade, ou abrangendo o território nacional. Também há alguma tendência em associar alimentos locais a produtos mais naturais e saudáveis, percepções sociais estas que são contestadas por alguns estudos científicos sobre os produtos locais (Edward-Jones *et al.*, 2008). Face a esta indefinição também encontramos barreiras à própria aquisição de produtos locais para as refeições escolares pela indisponibilidade de produto a nível nacional, regional e municipal.

Ao nível da definição de políticas públicas nas escolas, no sentido de promoção de alimentos locais, salienta-se o RFE que exige uma cota de frutos e hortícolas certificados (e.g. certificado de origem protegida). A Circular 3 e o Despacho n.º 8452-A/2015 recomendam a utilização de frutos e hortícolas sazonais que podem potenciar o consumo de alimentos locais. Contudo, ao contrário do RFE, estes últimos não são obrigatórios, estando condicionados à opção da entidade gestora.

Contudo, há empresas de restauração que compram a cooperativas agrícolas potenciando nesse sentido a aquisição de produtos locais para as escolas. Porém, em contexto nacional, a falta de organização dos produtores é um dos aspetos realçados uma vez que dificulta que pequenos produtores possam escoar o seu produto, por exemplo, por falta de escala de abastecimento. Em relação à criação de circuitos curtos agroalimentares de comercialização que potenciam o desenvolvimento de sistemas locais e que integram a Programa de Desenvolvimento Rural (PDR 2020), em Portugal há um foco no estabelecimento de mercados municipais e mercados de produtores. Não são consideradas outras formas de comercialização, como as cooperativas agrícolas que permitiriam a reestruturação do setor. Deste modo o fornecimento de alimentos locais para as escolas resulta essencialmente de relações comerciais estabelecidas, não enquadradas numa política de desenvolvimento rural, estando sujeitas à variabilidade dos próprios mercados e das estratégias comerciais das empresas.

No caso das **refeições vegetarianas** nas escolas, estas assumem especial interesse em 2017, com a aprovação da Lei que obriga à disponibilização de um menu vegetariano sob pedido. Até então, os alunos que pretendessem uma refeição vegetariana poderiam pedi-lo, contudo estava subjugado à decisão da entidade gestora. Também em contexto escolar, por iniciativa local, algumas experiências pretendem promover a redução do consumo de proteína local como as “2as sem carne” ou a disponibilização periódica do menu vegetariano para toda a comunidade escolar.

Porém, apesar do novo enquadramento político facilitar o acesso a uma refeição vegetariana há um conjunto de ações que são consideradas relevantes para o sucesso da

medida. Concretamente é requerido um investimento ao nível da educação dos alunos e professores, que apele à compreensão do valor da dieta vegetariana, e da equipa de confeção no sentido de prepararem refeições que cumpram os requisitos nutricionais e que sejam simultaneamente apelativas. Um dos obstáculos apontados no que define a Lei, é que esta prevê um regime de inscrição prévio (que pode ser para todo o ano) nas situações de procura reduzida, o qual pode ser um fator limitante para os consumidores que não sigam estritamente uma dieta vegetariana.

No tema do **desperdício alimentar**, apesar de haver distintos canais para a sua redução, a maior parte dos alimentos não consumidos têm como destino final os contentores do lixo comum. Existe ainda um elevado desperdício alimentar nas escolas, contudo, vários mecanismos podem ser implementados com vista a uma redução, com uma ordem sequencial de preferência. Na opção mais desejável está a prevenção (que pode passar ao nível da escola, pela cobrança da refeição comprada mas não consumida e o desenvolvimento de atividades educativas), a doação de alimentos para instituições e famílias carenciadas, a cedência para alimentação animal e a reciclagem. Na doação de refeições sobrantes há uma resistência comum por parte das empresas de restauração, pelo receio que possam existir intoxicações alimentares pelo mau acondicionamento das refeições cedidas. Preferem não correr este risco, face às consequências negativas que poderia decorrer na imagem e reputação da empresa, sendo que nas escolas, segundo dados reportados por uma associação que se dedica ao reencaminhamento das refeições a doação, a cedência de refeições sobrantes é pouco significativa. Isto constitui uma perda importante, considerando o valor nutricional das refeições escolares.

Relativamente aos resíduos que estão presentes nas refeições escolares, estes podem traduzir-se: na embalagem de plástico que envolve o pão (obrigatório na Circular 3), no toalhete para o tabuleiro, na saqueta de papel que envolve os talheres, ou no uso de água engarrafada (optativo). Estes são considerados indispensáveis na maior parte das situações, configurando-se como uma utilização desnecessária de recursos naturais e um gasto económico que poderia ser aplicado em outros recursos, como a compra de alimentos de qualidade certificada.

No capítulo seguinte iremos analisar as principais linhas orientadoras da educação alimentar nas escolas, e explorar alguns programas educativos empenhados na sustentabilidade alimentar escolar.

CAPÍTULO VIII

EDUCAÇÃO ALIMENTAR - DO SUPRIMENTO NUTRICIONAL À CONSCIENCIALIZAÇÃO AMBIENTAL

Neste capítulo descrevemos as principais linhas orientadoras da educação alimentar nas escolas. Exploramos também alguns programas educativos que estão a desenvolver iniciativas relacionadas com a sustentabilidade na oferta e educação alimentar. Neste âmbito, recorremos a um conjunto de entrevistas realizadas com organizações como a Direção Geral de Educação, Direção de Serviços da Região Norte, Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares, Confederação de Pais e Encarregados de Educação, bem como Empresas de Restauração Coletiva e a associação ambientalista Quercus. Incluímos também o testemunho dos representantes do Programa Eco-Escolas e do programa Heróis da Fruta.

A educação alimentar nas escolas na última década (2006-2017)

A educação alimentar atual em Portugal tem por base as orientações da DGE que remontam ao ano de 2006 com o “Referencial para uma oferta alimentar saudável - Educação Alimentar em Meio Escolar” (DGIDC 2006). Este documento tem um enfoque no valor nutricional dos alimentos e na promoção do exercício físico. Recentemente, o novo documento “Referencial de Educação para a Saúde” emitido em 2017 abre novas oportunidades para a abordagem da sustentabilidade alimentar (Anexo 2). Tal decorre da integração de novos conteúdos na educação alimentar, concretamente como conhecer as distintas etapas do sistema alimentar, desde o produtor ao consumidor; reconhecer o impacto dos atuais padrões alimentares no ambiente; de que forma as escolhas individuais podem influenciar a sustentabilidade ambiental, e como podem ser adoptados comportamentos adequados na compra, armazenamento, preparação e consumo de alimentos (DGIDC 2017).

Também de acordo com as recomendações do Ministério da Educação a educação alimentar não deve ter uma abordagem apenas curricular por disciplina, mas sim deve ser transversal e interdisciplinar (ME 2006). A educação alimentar pode ser materializada em diferentes contextos, identificados no seguinte diagrama (Figura 8.1.).

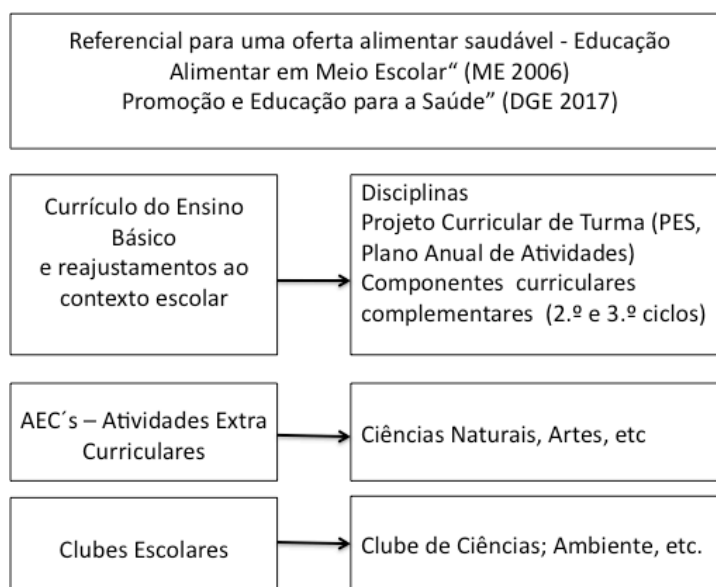


Figura 8.1. Abordagem da Educação Alimentar em contexto nacional

Relativamente à **abordagem curricular** a educação alimentar é desenvolvida desde o pré-escolar até ao secundário. A seguinte tabela (Tabela 8.1.) evidencia os temas do currículo básico que, por ciclo escolar, permitem operacionalizar uma educação alimentar. Os conteúdos aparecem na estrutura curricular organizados em dois subtemas: “Alimentação e Saúde” e “Alimentação e Sustentabilidade”, sendo que este último cruza-se com temáticas de educação ambiental. Optou-se apenas por seleccionar os temas até ao 3.º ciclo, uma vez que a partir do secundário, a educação alimentar implementada depende do tipo de curso seleccionado pelo aluno.

Tabela 8.1. Temas curriculares de Educação Alimentar desde o pré-escolar ao 3.º ciclo.

Ciclo-escolar	Disciplina	Tema	Temas abordados na Educação Alimentar
Pré-escolar	----	Alimentação e Saúde	<p>“Conhecimento do mundo social: compreensão e aceitação da diversidade da alimentação.</p> <p>Conhecimento do mundo físico e natural: abordagem de questões relacionadas com a alimentação e exercício físico que conduzem a uma sensibilização das crianças para os cuidados com a saúde e com o corpo.”</p>
1.º ciclo	Estudo do Meio	Alimentação e Saúde	<p>“1.º ano Tema 4 - A saúde do teu corpo</p> <p>Conhecer normas de higiene alimentar (importância de</p>

			<p>uma alimentação variada, lavar bem os alimentos que se consomem crus, desvantagem do consumo excessivo de doces, refrigerantes...).</p> <p>2.º ano Tema 2 - A Saúde do teu corpo Higiene alimentar (identificação dos alimentos indispensáveis a uma vida saudável, importância da água potável, verificação do prazo de validade dos alimentos...);</p> <p>3.º ano Tema 1 - Os seres vivos do ambiente próximo Reconhecer a utilidade das plantas (alimentação, mobiliário, fibras vegetais...).</p>
	Estudo do Meio	Alimentação e Sustentabilidade	<p>3.º ano Tema 1 - A agricultura no meio local “Fazer o levantamento dos principais produtos agrícolas da região; Reconhecer a agricultura como fonte de matérias-primas (trigo/farinha, tomate/concentrado, uvas/vinho...); Identificar alguns perigos para as pessoas e para o ambiente resultantes do uso de produtos químicos na agricultura (cuidados a ter com o uso de pesticidas, herbicidas, adubos químicos...).”</p>
2.º ciclo	Ciências Naturais	Alimentação e Saúde	<p>6º ano “Tema: Trocas nutricionais entre o organismo e o meio: nos animais 1. Compreender a importância de uma alimentação equilibrada e segura 1.2. Enunciar os tipos de nutrientes quanto à sua função. 1.3. Descrever as necessidades nutritivas ao longo da vida. 1.4. Exemplificar ementas equilibradas, com base na Pirâmide de Alimentação Mediterrânea. 1.5. Discutir, criticamente, ementas fornecidas. 1.6. Indicar alimentos de acordo com os riscos e os benefícios para a saúde humana. 1.7. Interpretar informação veiculada nos media que pode condicionar os hábitos alimentares. 1.8. Explicar a informação contida em rótulos alimentares. 1.9. Indicar as vantagens e as desvantagens do uso de alguns aditivos para a saúde humana. 1.10. Reconhecer a importância da ciência e da tecnologia na evolução dos produtos alimentares e na sua conservação. 1.11. Explorar benefícios e riscos de novos alimentos.”</p>
	Ciências Naturais	Alimentação e Sustentabilidade	<p>2.º ano “Tema 2 - Compreender que o solo é um material terrestre de suporte de vida 2.5. Relacionar a conservação do solo com a sustentabilidade da agricultura. 2.6. Associar alguns métodos e instrumentos usados na agricultura ao avanço científico e tecnológico”</p>
3.º ciclo	Ciências Naturais	Alimentação e Saúde	<p>9.º ano “4. Compreender a importância de uma alimentação saudável no equilíbrio do organismo humano 4.6. Justificar o modo como três tipos de distúrbios alimentares (anorexia nervosa, bulimia nervosa e compulsão alimentar) podem afetar o equilíbrio do organismo humano. “ 4.7. Relacionar a alimentação saudável com a prevenção das principais doenças da contemporaneidade (obesidade, doenças cardiovasculares e cancro), enquadrando-as num</p>

			<p>contexto histórico da evolução humana recente.</p> <p>4.8. Reconhecer a importância da dieta mediterrânea na promoção da saúde.</p> <p>4.9. Caracterizar as práticas alimentares da comunidade envolvente, com base num trabalho de projeto”</p>
Ciclo-escolar	Disciplina	Tema	Temas abordados na Educação Alimentar
Pré-escolar	----	Alimentação e Saúde	<p>“Conhecimento do mundo social: compreensão e aceitação da diversidade da alimentação.</p> <p>Conhecimento do mundo físico e natural: abordagem de questões relacionadas com a alimentação e exercício físico que conduzem a uma sensibilização das crianças para os cuidados com a saúde e com o corpo. “</p>
1.º ciclo	Estudo do Meio	Alimentação e Saúde	<p>“1.º ano Tema 4 - A saúde do teu corpo</p> <p>Conhecer normas de higiene alimentar (importância de uma alimentação variada, lavar bem os alimentos que se consomem crus, desvantagem do consumo excessivo de doces, refrigerantes...).</p> <p>2.º ano Tema 2 - A Saúde do teu corpo</p> <p>Higiene alimentar (identificação dos alimentos indispensáveis a uma vida saudável, importância da água potável, verificação do prazo de validade dos alimentos...);</p> <p>3.º ano Tema 1 - Os seres vivos do ambiente próximo</p> <p>Reconhecer a utilidade das plantas (alimentação, mobiliário, fibras vegetais...).”</p>
	Estudo do Meio	Alimentação e Sustentabilidade	<p>3.º ano Tema 1 - A agricultura no meio local</p> <p>“Fazer o levantamento dos principais produtos agrícolas da região;</p> <p>Reconhecer a agricultura como fonte de matérias-primas (trigo/farinha, tomate/concentrado, uvas/vinho...);</p> <p>Identificar alguns perigos para as pessoas e para o ambiente resultantes do uso de produtos químicos na agricultura (cuidados a ter com o uso de pesticidas, herbicidas, adubos químicos...).”</p>
2.º ciclo	Ciências Naturais	Alimentação e Saúde	<p>6º ano</p> <p>“Tema: Trocas nutricionais entre o organismo e o meio: nos animais</p> <p>1. Compreender a importância de uma alimentação equilibrada e segura</p> <p>1.2. Enunciar os tipos de nutrientes quanto à sua função.</p> <p>1.3. Descrever as necessidades nutritivas ao longo da vida.</p> <p>1.4. Exemplificar ementas equilibradas, com base na Pirâmide de Alimentação Mediterrânea.</p> <p>1.5. Discutir, criticamente, ementas fornecidas.</p> <p>1.6. Indicar alimentos de acordo com os riscos e os benefícios para a saúde humana.</p> <p>1.7. Interpretar informação veiculada nos media que pode condicionar os hábitos alimentares.</p> <p>1.8. Explicar a informação contida em rótulos alimentares.</p> <p>1.9. Indicar as vantagens e as desvantagens do uso de alguns aditivos para a saúde humana.</p> <p>1.10. Reconhecer a importância da ciência e da tecnologia na evolução dos produtos alimentares e na sua conservação.</p> <p>1.11. Explorar benefícios e riscos de novos alimentos.”</p>

	Ciências Naturais	Alimentação e Sustentabilidade	<p>2.º ano “Tema 2 - Compreender que o solo é um material terrestre de suporte de vida</p> <p>2.5. Relacionar a conservação do solo com a sustentabilidade da agricultura.</p> <p>2.6. Associar alguns métodos e instrumentos usados na agricultura ao avanço científico e tecnológico”</p>
3.º ciclo	Ciências Naturais	Alimentação e Saúde	<p>9.º ano</p> <p>“4. Compreender a importância de uma alimentação saudável no equilíbrio do organismo humano</p> <p>4.6. Justificar o modo como três tipos de distúrbios alimentares (anorexia nervosa, bulimia nervosa e compulsão alimentar) podem afetar o equilíbrio do organismo humano. “</p> <p>4.7. Relacionar a alimentação saudável com a prevenção das principais doenças da contemporaneidade (obesidade, doenças cardiovasculares e cancro), enquadrando-as num contexto histórico da evolução humana recente.</p> <p>4.8. Reconhecer a importância da dieta mediterrânica na promoção da saúde.</p> <p>4.9. Caracterizar as práticas alimentares da comunidade envolvente, com base num trabalho de projeto”</p>

Fonte: Ministério da Educação/Direção-Geral da Educação (DGE). 2016. Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar
Organização Curricular e Programa 1.º Ciclo ensino básico, 4.ª edição (ME); Organização Curricular e Programas Volume I, 2.º ciclo (ME); Metas Curriculares Ensino Básico Ciências Naturais 5.º, 6.º, 7.º e 8.º anos. (MEC); Metas Curriculares Ensino Básico Ciências Naturais 9.º ano (MEC)

As escolas do 2.º e do 3.º ciclos têm ainda a oportunidade de abordar a educação alimentar nas componentes curriculares complementares, recorrendo a horas de crédito da escola concedidas em despacho normativo (artigo 12.º, Decreto-Lei n.º 139/2012 de 5 de julho). Transversalmente, em todos os anos, há **um foco na saúde, higiene e segurança no consumo dos alimentos, e seleção dos alimentos saudáveis para consumo com base na dieta mediterrânea.** Em termos práticos, de acordo com o que nos refere o representante da DGE em entrevista, o tema da alimentação é trabalhado na maioria das escolas, sendo esta área mais abordada na educação para a saúde.

“(…) quase todas as escolas trabalham a questão da educação alimentar. É a área mais trabalhada na educação para a saúde e desde sempre esses projetos são essencialmente desenvolvidos pela escola.” (Entrevista n.º 2, Técnico DGE, agosto, 2015)

Como tal, observa-se que, na generalidade, a educação alimentar é caracterizada por uma maior atenção às questões nutricionais, como as quantidades que devem ser ingeridas para se obter os macro e micronutrientes necessários a uma “boa saúde”, e como a adoção de bons hábitos alimentares e de higiene, como é exemplo “lavar a fruta antes de comer”.

Um dos instrumentos metodológicos mais frequentes na abordagem da alimentação (e considerado no Referencial da DGE de 2006) é a Roda dos Alimentos que ilustra desde a década de 70 quais os alimentos e as porções que devem ser ingeridos diariamente. Mais recentemente a Pirâmide da Dieta Mediterrânica começa a ser integrada nos manuais educativos, podendo estar ambas as representações alimentares no mesmo manual escolar. Outras questões estão menos presentes como a sustentabilidade alimentar. Destaca-se, contudo, no 1.º ano a abordagem de temas como a produção agrícola local e o conhecimento das variedades dos cultivos agrícolas, bem como os perigos do uso de químicos na produção alimentar. No 2.º ano destaca-se a abordagem à agricultura biológica. De salientar também que no programa do 8.º ano de escolaridade, apesar do tema “Sustentabilidade da Terra” representar cerca de dois terços dos conteúdos programáticos, não há uma indicação específica para uma abordagem à sustentabilidade alimentar.

Para além do que está definido no **currículo** a educação alimentar pode ser trabalhada no âmbito do **Projeto Educativo** (PCT) de forma transversal em distintas disciplinas, instrumento este que permite a adequação do currículo nacional às especificidades de cada contexto escolar. Dentro do PCT, o tema da “Alimentação e Educação Física” pode ser abordado ao ser enquadrado no projeto **Promoção e Educação para a Saúde** (PES)

Ainda dentro do PCT há a possibilidade de implementar a educação alimentar em propostas dos professores veiculadas ao **plano anual de atividades** (e.g. hortas pedagógicas). Acresce também que a educação alimentar pode ser operacionalizada através das **atividades extracurriculares** (AEC's) do 1.º ciclo e nos **Clubes Escolares** cuja criação e definição do seu regulamento está a cargo das escolas.

De referir que as atividades relacionadas com a sustentabilidade alimentar, como o desenvolvimento de hortas, estão essencialmente integradas na **educação ambiental**, que em Portugal é formalizada na década de 80 pela Lei de Bases do Ambiente (1987). Desde então tem sido concebida, não como uma disciplina autónoma do currículo escolar, mas como uma parte integrante das diversas disciplinas. Também se encontra operacionalizada mediante protocolos entre o Ministério do Ambiente e da Educação, através dos quais têm sido desenvolvidos projetos e programas (e.g. Eco-Escolas) e implementadas ecotecas a nível nacional, funcionando como estruturas físicas de informação e de educação (Schmidt 2010).

Obstáculos, oportunidades e a abordagem holística da educação alimentar

Como visto anteriormente a alimentação pode ser abordada em múltiplas vertentes. Apesar da DGE dar orientações no sentido dos temas a abordar por ciclo letivo na educação

alimentar (e.g. mediante os referenciais mencionados anteriormente), o objetivo é que as escolas, partindo do próprio diagnóstico local, desenvolvam a sua abordagem. Nesse âmbito, o papel da DGE é essencialmente na monitorização ou na colaboração quando solicitada pela escola ou pelo estabelecimento de parcerias com entidades externas (e.g. Concurso *Green Chef* promovido pelo DECO - Associação Portuguesa do Consumidor).

“(...) algumas dessas escolas trabalham essa questão da sustentabilidade, não do ponto de vista de educação para a saúde mas através do eco-escolas. E o problema é que nós próprios estamos muito segmentados engavetados nas nossas gavetas e não sabemos exatamente o que fazem.” (Entrevista n.º 2, Técnico DGE, agosto, 2015)

Isto significa que na abordagem da alimentação, a autonomia que as escolas têm em adequar o currículo de acordo com as especificidades locais está a ser direccionada para as questões da alimentação e saúde. É apontada também uma falta de integração dos diversos intervenientes (e.g. serviços centrais e regionais, autarquias) podendo bloquear uma visão mais ampla de educação. Ainda de acordo com o técnico da DGE, os projetos de educação alimentar são desenvolvidos em contexto de turma, não abrangendo a comunidade escolar total.

“Normalmente são as turmas que concorrem, que fazem um projeto; mas não tem uma fidelização do projeto que se alargue às outras turmas, que seja continuado ao longo do tempo, etc. Por isso acabam por ser mais atividades do que projetos.” (Entrevista n.º 2, Técnico DGE, agosto, 2015)

Acrescenta-se ainda que estes projetos, ao estarem limitados ao contexto de turma, estão condicionados pela continuidade dos professores que os dinamizam. Em Portugal, a contratação anual de docentes implica que um professor possa não estar no mesmo estabelecimento de ensino no ano letivo seguinte, podendo representar o fim de determinado projeto iniciado com uma turma.

Também apesar dos distintos contextos para a abordagem da educação alimentar, é **pouco evidente a transferência das questões de consumo para o espaço onde se dá o consumo alimentar, ou seja no refeitório escolar**. Como tal, o potencial deste espaço educativo não tem sido aproveitado nas suas múltiplas vertentes. Desde logo, na oferta

alimentar, para uma das empresas de restauração coletiva com quem falámos, **os requisitos nos cadernos de encargos** para o fornecimento das refeições criam situações que não promovem determinadas competências nos jovens:

“Nos cadernos de encargos determinadas especificações poderão colocar em causa a literacia alimentar das crianças, uma vez que (...) os cadernos de encargos, para que sejam mais adequados sob o ponto de vista de quem está próximo da criança, cada vez mais vão dizendo que o peixe não deve ter espinhas, que a carne não deve ... vamos cada vez mais dando às crianças uma refeição modificada. Por exemplo, no caso do pescado, a partir de que idade a criança pode contactar com as espinhas no prato. Isto é uma questão de educação (...). Daqui a pouco vamos ter jovens adultos com uma sardinha no prato e a dizer que tem um animal morto no prato.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

A apresentação do peixe sem espinhas relaciona-se com a maior facilidade de consumo por parte dos mais jovens, considerando que nem sempre há um acompanhamento aos alunos, por parte dos auxiliares de ação educativa, educadores ou professores na hora do almoço.

Por sua vez, os **refeitórios continuam a ser associados a espaços menos atrativos** sendo argumentado que não é aproveitado todo o potencial que poderiam ter para uma aprendizagem alimentar. Como destaca em entrevista uma das empresas de restauração:

“Eu costumo dizer que o refeitório (...) no fundo é como uma sala de aula, um sítio de aprendizagem.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

É também apontada uma certa **permissividade ao aluno relativamente ao consumo da refeição por parte dos pais:**

“(...) quando há a interferência “o menino não quer” ou “o menino não come” é (...) não se pode fazer grande coisa se não houver uma alteração desta mentalidade. Nem uma circular 3, nem qualquer outra coisa podem fazer nada.” (Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1, setembro 2015)

“Porque o menino só gosta de pescada só pode comer pescada. O outro só gosta de salmão e só pode comer salmão e o outro só gosta de frango e só pode comer frango. (...) Ou seja, os pais estão a intervir nas escolas, é importante haver essa envolvimento, mas não podem querer que ... Numa escola temos que começar a ter as noções do global ... temos que partilhar. Não pode ser só como a gente gosta, como a gente quer.” (Entrevista n.º 11, Representante da Empresa de Restauração 5, setembro, 2015)

Para além da permissividade para o não consumo por parte dos alunos, ainda é referida a autorização de alguns pais para que os seus educandos possam almoçar fora do refeitório escolar. Por sua vez, é referido que o alheamento dos pais ao que se passa nos refeitórios, e até a perceção que as refeições não são de qualidade estão associadas ao facto dos refeitórios estarem conectados a espaços desagradáveis:

“Possibilidade legitimada pelos pais de os meninos não almoçarem no refeitório e almoçarem ao lado, muitas vezes lixo alimentar, desculpe-me a expressão. Nós não conseguimos lutar com isso.” (Entrevista n.º 13, Técnica DREN, dezembro, 2015).

“os pais quando deixam os filhos na escola ainda têm aquela ideia da cantina, de um ar dolorido, mas não as cantinas hoje, no mau sentido, os refeitórios, são unidades escolares de uma higiene muito grande com equipamentos bastantes bons, atuais, todos inox...” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015).

Do lado dos pais, é referido que há uma tendência de responsabilização dos pais, uma falta de acompanhamento por parte dos professores nas escolas vista como uma desresponsabilização na ação educativa pela ausência na hora do almoço:

“Depois há a história - porque é uma história - de se dizer: pois ... lá em casa não comem. (...) A culpa é sempre dos pais. Mesmo que um professor seja pai. A culpa é sempre dos pais - porque ele nunca é pai. Porque eu não sou pai destes. Sou pai dos outros. (...) Depois faço-lhe outra pergunta: quantos professores comem no refeitório? Quem são os líderes na escola, são os pais ou os

professores? Quantos é que comem no refeitório? Um ou outro porque são obrigados a isso. Porque alguém tem que controlar as refeições. Os outros vão comer aonde? À tasca do lado. Fazem lá comer. Mas não é a liderança?” (Entrevista n.º 16, Representante CONFAP, abril, 2016)

Estes testemunhos refletem que há todo um sistema implementado no sentido de fornecimento das refeições segundo determinados critérios nutricionais e de garantia de condições de higiene e segurança alimentar, com o objetivo dos alunos terem à disposição uma refeição saudável. Contudo, neste espaço, a ausência de uma educação alimentar, conjugada com a permissividade de determinados pais pode levar ao não consumo por parte dos alunos. A técnica da DSRN refere mesmo que a pouca envolvência dos pais é uma das maiores dificuldades que os serviços têm sentido na educação alimentar para o consumo das refeições.

É argumentado que os refeitórios da atualidade são na generalidade de excelente qualidade ao possuírem as infraestruturas necessárias para o cumprimento dos requisitos de HACCP. Porém esta qualidade no espaço da confeção pode não se refletir no espaço de consumo, em que o excesso de ruído, a disposição em linha das mesas menos potenciadoras de vivências sociais, levam ainda à categorização do refeitório como espaço pouco atrativo e barulhento. Como tal, numa educação alimentar que considera o refeitório como espaço de aprendizagem, é reforçado em entrevista pelo técnico da DGEstE a importância da sua **transformação num espaço mais acolhedor**, onde não só as crianças e jovens, mas também professores, auxiliares de educação, encarregados de educação pudessem almoçar num meio mais socializador.

“ (...) há assim um conjunto de indicativas locais, que eu penso que deveriam tomar dimensão, que vão no sentido de captar para os refeitórios escolares, boas práticas e de dar uma imagem que seja mais coincidente de dar com a sua realidade. Ou seja tirar, o mofo, o cliché do mito da cantina. No norte utiliza-se cantina no sentido perfurativo.” (Entrevista n.º 3, Técnico DGEstE, agosto, 2015)

Por sua vez o representante da CONFAP aponta para a importância de tornar as **refeições mais atrativas**. Considera que a oferta alimentar é de qualidade média e pouco apelativa e, como tal, é necessário apostar em refeições que estimulem os sentidos e que sejam atrativas para os alunos. Deste modo, é requerido um envolvimento dos alunos:

“Será que um aluno de 16 anos já não sabe, não expressa bem a sua educação? Porque o mal é de muitas vezes não se ouvirem os alunos. Algum professor ouve? Não. Há exceções como em Carcavelos. Sentam-nos numa assembleia de alunos e eles dizem o que querem. (...) Nas cantinas, é necessário ouvir os alunos. (Entrevista n.º 16, Representante CONFAP, abril, 2016)

Por outro lado é também referido um excesso de protecionismo de alguns pais, postura que não advogam. Contudo, é reforçada a necessidade de olhar para a qualidade das refeições escolares:

“Chegamos às cantinas e é um bocado de água deslavada. Você comia isso em casa? Não. Então porque é que eles hão de comer? (...) Porque é que eles são diferentes? Já não alinho com aquela de “ai o meu filho”. Não defendo o movimento “nós filhos totós”. “Nós filhos totós” tem a ver com a hiper-proteção que os pais normalmente fazem aos seus filhos em idades desadequadas. Quando eu lhe digo, “não lhe deem peixe, deem lhe carne” estou a criar um filho totó. Porque ele conjuntamente com os outros vai comer. Porque se ele for incentivado corretamente ele vai comer.” (Entrevista n.º 16, Representante CONFAP, abril, 2016)

Como observamos existe uma falta de articulação entre os distintos intervenientes no desenvolvimento de uma educação alimentar. A esta estão essencialmente incumbidos os temas de nutrição e saúde, sendo que as potencialidades do refeitório não estão a ser aproveitadas ao máximo.

Também como referido já anteriormente, as questões de sustentabilidade alimentar estão a ser delegadas essencialmente à educação ambiental (e.g. produção alimentar através do desenvolvimento de hortas pedagógicas). Outras atividades podem ser a confeção dos alimentos e visitas a quintas. As atividades neste âmbito são desenvolvidas transversalmente, podendo estar integradas em projetos educativos, clubes, e nas atividades extra-curriculares.

Estas partem essencialmente da iniciativa dos estabelecimentos escolares e, como tal, são subjugadas à vontade de quem as dinamiza. A nível nacional são ainda pouco representativas. Um estudo de Schmidt *et al* (2010) indicou que apenas 8.6% das escolas inquiridas naquela pesquisa desenvolvia práticas relacionadas com as hortas pedagógicas, e

que 14.8% faziam-no regularmente. Em entrevista, o técnico da DGE confirma também a baixa adesão das escolas para este tipo de projetos. Por exemplo, dos pedidos de colaboração que recebem da escola, apenas cerca de 5% estão relacionados com as hortas escolares.

Para a DGE, a pouca visibilidade da sustentabilidade alimentar relaciona-se com o facto da escola ter que lidar com uma multiplicidade de questões impossibilitando a sua integração na educação alimentar. Estas prendem-se com a escassez de tempo dos professores no seu horário escolar para o desenvolvimento de tais atividades e da falta de comunicação entre os diversos atores educativos. Para além da diversidade de temas a abordar que são exigidos às escolas, o tempo destinado para a sua execução é limitado.

A educação alimentar: nutrição, saúde e sustentabilidade

Exemplos de iniciativas que integrem uma abordagem às questões da sustentabilidade são os programas Eco-Escolas e Heróis da Fruta. Estes programas de adesão voluntária pelas escolas são desenvolvidos por entidades externas, respetivamente pela ABAE – Associação Bandeira Azul da Europa, e pela APCOI – Associação Portuguesa contra a Obesidade Infantil.

O Programa Eco-Escolas é um programa internacional que foi desenvolvido em 1994 pela “*Foundation for Environmental Education*”, estando implementado em Portugal desde 1996. A coordenação do programa é multinível (internacional, nacional, regional e por escola) e está destinado aos estudantes matriculados desde o 1º ciclo até ao ensino universitário. Em 2015/2016, de acordo com a informação do site institucional (<https://ecoescolas.abae.pt/> consulta a 27 de outubro de 2017), existiam cerca de 1400 eco-escolas em todo o país. O programa tem como objetivo criar melhores práticas ambientais nas escolas, ao longo de um plano de ação, em que há um diagnóstico dos problemas ambientais da escola e posterior implementação de medidas que permitam melhorar esses problemas (para etapas de desenvolvimento do programa ver Anexo 4).

Este plano de ação parte de um conjunto de temáticas seleccionadas pelas escolas, e é constituído por objetivos e metas, sendo construído e operacionalizado pelos alunos e professores, envolvendo os restantes elementos da comunidade educativa. Em entrevista a um representante do Eco-Escolas dá-se um exemplo em concreto:

“ (...) as crianças comerem melhor, é um objetivo. A meta é ... sei lá ... 50% das crianças comem a sopa toda. Vamos, por exemplo, ver ao nível do 1.º ciclo. Então o que é que temos que fazer? São várias as atividades: sopa é engraçado, confeccionar sopas com eles ... fazer coisas que nos permitem chegar ao fim e atingir a nossa meta. Isto (...) é o trabalho das eco-escolas.” (Entrevista n.º 12, Representante do Eco-Escolas, dezembro, 2015)

Ainda relativamente à construção do plano de ação é reforçado que é importante que as decisões partam das escolas, mediante as suas necessidades e motivações.

“a filosofia é muito mais de baixo para cima do que de cima para baixo. Se nós dizemos vão todos trabalhar a alimentação, podíamos fazer isso mas não fazia sentido porque se calhar prefeririam naquele ano trabalhar mais outro tema, que vem ao encontro de outros projetos”. (Entrevista n.º 12, Representante do Eco-Escolas, dezembro, 2015)

Contudo, estrategicamente a equipa do Eco-Escolas promove um tema do ano para cativar as escolas a trabalhá-lo. Este tem sempre associado atividades e desafios (e.g. concursos) o que o torna mais atraente. Contudo a decisão final da sua escolha é sempre das escolas.

Um exemplo concreto é o tema “Alimentação Saudável e Sustentável” criado no ano letivo 2015/2016. Este surge, de acordo com a coordenadora, com o objetivo de chamar à atenção para o consumo alimentar e para as questões de sustentabilidade, trazendo para alimentação nas escolas outros temas para além da nutrição e saúde:

“Porque se fala muito de alimentação das escolas mas muito pelo aspeto da saúde. Não queremos descuidar a saúde obviamente, mas trazer a outra dimensão é importante. Temos um prato equilibrado, em termos de ingredientes, mas são transgénicos e vem de agroquímicos e realmente isso não chega. E portanto daí a questão da pegada, do transporte, dos produtos locais, dos produtos da época, a questão da redução do desperdício.” (Entrevista n.º 12, Representante do Eco-Escolas, dezembro, 2015)

De referir também que a criação desta temática surge como uma resposta ao interesse dos professores em trabalhar esta área, evidenciada pelo resultado dos inquéritos aplicados anualmente às eco-escolas. Algumas das atividades propostas no âmbito deste tema servem de inspiração de como se pode incorporar a sustentabilidade na educação alimentar. Damos alguns exemplos das atividades propostas no ano letivo 2015/2016:

- i. **Eco-lancheira**, destinada essencialmente ao 1.º ciclo, tinha como principal objetivo os alunos analisarem o lanche que traziam de casa e propor alternativas em caso de necessidade;
- ii. **Brigada da Cantina e Eco-Cozinheiros** destinada ao 2º, 3º ciclos e secundário. A atividade consistia no desenvolvimento e confeção de uma ementa saudável e sustentável. Esta atividade tinha também como parceiro a Agrobio;
- iii. **Painel dos alimentos** consistia na representação gráfica e 3D das diferenças ao nível da quantidade de gordura e açúcar em alimentos processados e não processados, habitualmente consumidos pelos jovens;
- iv. **Quiz** tratava de uma atividade interativa com perguntas e respostas relacionadas com a alimentação saudável e sustentável.

Outros exemplos de atividades são apresentados no Anexo 3. Chamamos a atenção para o tema da **Brigada da Cantina e Eco-Cozinheiros**, o qual pode constituir-se como uma forma de os alunos verem na prática como é possível obter uma refeição saudável e sustentável. Nesta atividade os alunos são levados a construir uma ementa com base no regulamento do concurso, no qual estão definidos os critérios de sustentabilidade da refeição. Há, contudo, um foco nas questões da **origem dos alimentos** e do **valor gastronómico cultural** dos mesmos, como é dito em entrevista:

“A ideia é também que as ementas incorporem ingredientes locais, sei lá a bolota se for uma escola do Alentejo ou queijo fresco, sei lá dependendo da região. É isso que vai ser valorizado e depois a fase dois é cozinhar a ementa. Aí passam a ser os eco-cozinheiros.” (Entrevista n.º 12, Representante do Eco-Escolas, dezembro, 2015)

Percebe-se que a proposta envereda mais pelo tema dos alimentos característicos de determinada região do que pelos métodos de produção, como é exemplo a utilização de **alimentos biológicos**. Efetivamente, para a confeção das ementas o uso destes não era obrigatório tendo apenas um carácter recomendatório. Segundo a coordenadora do Eco-

Escolas como a atividade pressopunha que os alunos tinham que confeccionar a refeição com os alimentos que eles próprios traziam de casa ou adquiriam, a exigência de **produtos biológicos** poderia ser impeditivo à concretização da atividade. Desta forma justifica:

“Há um grande ênfase (...) no biológico, mas às vezes não é fácil ter tudo biológico. Se calhar muitos não vão conseguir arranjar biológicos. O que seria um fator de exclusão.” (Entrevista n.º 12, Representante do Eco-Escolas, dezembro, 2015)

Na operacionalização da atividade, numa primeira etapa, os alunos propõem a ementa, indicando os ingredientes, o modo de confeção e os argumentos que justificam a razão da escolha dos alimentos, as quais são submetidas a uma pré-seleção pela equipa do Eco-Escolas. Numa etapa posterior, as ementas selecionadas são confeccionadas pelos alunos numa Escola de Hotelaria e Turismo, as quais são colocadas à prova por um júri composto por elementos desta instituição. No final obtêm-se três ementas vencedoras, uma por grupo de escolaridade definido previamente (2.º e 3.º, secundário e profissional).

Acresce também que um dos objetivos da atividade é servir como ponto de partida para uma intervenção nas ementas escolares. Nesse sentido, as orientações para a composição da ementa foram pensadas para que pudesse ser implementada nas escolas. Concretamente deveria conter a sopa, o prato principal, o acompanhamento e a sobremesa. Também os produtos teriam que ser facilmente acessíveis. Contudo, a coordenadora do Eco-Escolas manifesta alguma renitência se tal iria ser efetivamente implementado:

“Se depois vamos conseguir implementar essa ementa, sinceramente tenho muitas dúvidas. Não é que não fosse boa mas é por causa da maneira como são adjudicadas as refeições, todos os condicionalismos (...) É muito difícil intervir nas ementas escolares” (Entrevista n.º 12, Representante do Eco-Escolas, dezembro, 2015)

Por conseguinte, numa perspetiva gradual, numa primeira etapa pretendem promover o desenvolvimento de ementas que cumpram requisitos de sustentabilidade, para posteriormente trabalharem no sentido da sua implementação nas escolas. Convém reforçar, que neste processo as ementas resultam de algo construído pelos alunos e, como tal, estes estão diretamente envolvidos na mudança alimentar. Encontramos na literatura benefícios do

envolvimento neste tipo de atividades. Destacamos o estudo de Meyer e Martha (1998) que defende que a participação no processo de melhoria do menu no refeitório pode aumentar a efetividade e adesão dos alunos às refeições.

Este tipo de atividades, pela nossa experiência profissional e pelos estudos analisados não é muito frequente excetuando os cursos profissionais de técnico de restauração – vertente cozinha e pastelaria. Por norma, a preparação e confeção de refeições está restringida a atos episódicos. Contudo, estas atividades podem segundo Baranowski *et al* (1997) ter uma influência positiva na ingestão de alimentos mais saudáveis

Mas ainda em relação à atividade desenvolvida, a receção positiva ao tema “Alimentação Saudável e Sustentável” por parte das escolas levou a uma adoção do tema pelo Eco-Escolas e, como tal, passou a ser replicado nos anos letivos seguintes. Este quadro satisfatório evidencia uma predisposição e sensibilização por parte da comunidade educativa para desenvolver estes conteúdos fundamentais para uma nova abordagem da alimentação.

Outro tipo de atividade que integra o programa Eco-Escolas é o projeto “Hortas Bio” desenvolvido em parceria com a Agrobio, com início em 2012/2013. O projeto tem como objetivo o desenvolvimento de hortas biológicas de acordo com os princípios da agricultura biológica envolvendo a comunidade escolar e a sua integração curricular. A participação da Agrobio incide essencialmente na dinamização de ações de formação para os professores.

Os alimentos produzidos na escola podem ser direcionados para canais distintos. Alguns exemplos são a confeção da sopa ou compotas; os dias temáticos e os mercados de venda na escola. Como tal, a intervenção pedagógica através da implementação de hortas escolares, para além da aquisição de conhecimentos e competências (e.g. trabalho colaborativo), permite estabelecer elos com outras etapas do sistema alimentar, ampliando as possibilidades na abordagem da educação alimentar. Tal é particularmente importante tendo em conta a falta de literacia alimentar e de hábitos alimentares desequilibrados discutidos anteriormente. Durante a entrevista com a representante do Eco-Escolas são reforçadas as potencialidades das hortas escolares como meio de abordar vários temas inseridos em distintas disciplinas e dessa forma promover a interdisciplinaridade:

“Numa horta pode-se por exemplo trabalhar a matemática nos canteiros, a biologia, mais que evidente... Pode trabalhar a geografia com o clima e exposição solar. Pode-se trabalhar a história com os produtos locais, sei lá... Podem trabalhar todos, mas é preciso trabalhar em conjunto.” (Entrevista n.º 12, Representante do Eco-Escolas, dezembro, 2015)

Também é referido que o projeto das hortas permite mobilizar dinâmicas que estabelecem a proximidade com a comunidade local, reportando-nos alguns exemplos:

“Há uma horta numa associação que inclui crianças e idosos. Todos vão para a horta.”

“Também há uma em Évora (...) a coordenadora do eco-escolas leva um autocarro de produtos para vender na feira local.” (Entrevista n.º 12, Representante do Eco-Escolas, dezembro, 2015)

Como tal, o Eco-escolas está desenhado de forma a promover o envolvimento da comunidade:

“ (...) o Eco-Escolas tem que envolver esta gente toda. Não é só para miúdos.”
(Entrevista n.º 12, Representante do Eco-Escolas, dezembro, 2015)

Outra forma de integrar a sustentabilidade na educação alimentar é através do projeto “Heróis da Fruta - Lanche Escolar Saudável ” destinado às escolas e criado pela Associação Portuguesa Contra a Obesidade Infantil (APCOI). Este tem como propósito motivar as crianças a consumir fruta, através de um modelo pedagógico desenhado para jardins de infância e escolas básicas do 1.º ciclo. É constituído por um conjunto de atividades pedagógicas que são propostas às escolas aderentes ao programa, com a intervenção de diversos parceiros da associação. Estas desenvolvem-se à volta de três Super Heróis: uma menina (a Sushi), um menino (o Yago), e um robot (Tec Tec), os quais são regidos por um conjunto de seis mandamentos (Anexo 5).



Figura 8.2. Imagem alusiva ao projeto Heróis da Fruta

Fonte: <http://www.portaldasescolas.pt/>

A diversidade e criatividade das atividades pedagógicas fazem com que haja uma sucessiva adesão por parte das escolas. Face ao sucesso de implementação do programa, este pode servir de inspiração, ou mesmo complementar o RFE no que se refere à forma como podem ser desenhadas as atividades de acompanhamento do programa que estimulem o consumo alimentar sustentável.

Desde logo, na implementação do programa afigura-se como fundamental o **envolvimento** e a **participação dos pais**. Ambos são conseguidos através das atividades que são pensadas para a comunidade. Um dos exemplos que se destaca é o “hino da fruta” que as turmas têm que elaborar e o qual é submetido à votação *online*. Também existem atividades que são transferidas para o espaço familiar, como por exemplo: a criação de um livro de receitas da turma (algumas vegetarianas) para que as crianças possam conjuntamente com os pais colocá-las em prática; a implementação de uma horta caseira, ou a dinamização de uma feira agroalimentar na escola convidando os pais a participar e cuja venda pode reverter para a escola. Também o envolvimento de figuras públicas (e.g. para recolha de donativos) e estabelecimento de parcerias têm criado uma visibilidade do projeto. Esta projeção tem facilitado o conhecimento do projeto por parte das escolas, potenciando a sua adesão.

Na sustentabilidade alimentar destacamos alguns exemplos da forma como está a ser abordada. Desde logo os temas associados estão integrados em três dos seis mandamentos das personagens do projeto (Tabela 8.2.).

Tabela 8.2. Mandamentos dos Heróis da Fruta e Sustentabilidade

Mandamento	Objetivo sustentabilidade	Atividades (exemplos)
2º Um Herói come fruta de todas as formas	Apelar à redução do desperdício alimentar	- Preparação de espetadas de fruta; sumos naturais; - Consumo de frutas fora do circuito de comercialização (e.g. de calibre mais pequeno).
4ª Um Herói prefere comer fruta da época	Promover a sazonalidade	- Construção de discos com as frutas da época.
5º Um Herói sabe sempre de onde vem a fruta que come	Promover o consumo de produtos locais/regionais/nacionais e biológicos sempre que possível	- Atividade “Baldes de Gasolina”: - Idas ao mercado; - Exploração de Mapa de Portugal com frutas e legumes da região.

No mandamento “**Um Herói come fruta de todas as formas**” a abordagem inicial relaciona-se com a porção de frutas e de legumes que deve ser ingerida. Para tal, são desenvolvidas ações pedagógicas eminentemente práticas e criativas que envolvem os alunos

na preparação da fruta que consomem com o objetivo de estimular o seu consumo e evitar o **desperdício alimentar**. Como esclarece o representante da APCOI em entrevista:

“Esta atividade, por exemplo é com dicas para que não haja desperdício. Há aqui um exemplo em que eles tem que identificar a fruta feia ... falamos também da Cooperativa da Fruta Feia. Que há outras formas de comprar fruta fora do circuito normal. Um herói da fruta usa todas as partes do alimento, como as cascas da fruta da cenoura e as sobras que são colocadas no frigorífico.” (Entrevista n.º 19, Representante da APCOI, junho, 2016)

Como tal, a opção por frutas com características fora do circuito normal de comercialização é destacada como uma forma de reduzir o desperdício alimentar. O estabelecimento de parcerias com entidades externas permite também uma aproximação a situações reais e concretas. A Cooperativa Fruta Feia, que surgiu em 2013 e contava em 2017 com nove delegações em Portugal continental, foi criada com o objetivo de desenvolver um canal alternativo de comercialização para as frutas e para os legumes que estão fora do padrão normalizado de formato, com cor e calibre com o objetivo de reduzir o desperdício alimentar. O aproveitamento integral dos alimentos, já discutido no capítulo 6, permite o reaproveitamento de partes de alimentos que são edíveis mas que normalmente não são consumidas.

Na proveniência das frutas, é também desenvolvido o conceito de **sazonalidade** sendo realçada a importância de consumir produtos da época pelo maior aporte nutricional. Há aqui também tentativas de uma extensão da educação alimentar ao ambiente familiar. Um exemplo é a construção de um calendário anual em forma de disco com a representação das frutas por estação, no qual as crianças podem levar para casa e colocar no frigorífico, para que facilmente possam detetar a fruta da época que devem consumir.

Por sua vez, no que concerne a **proveniência geográfica dos alimentos** é destacada a fruta de origem nacional pela questão de proximidade. A importância do consumo de alimentos nacionais é associada a uma mensagem ambiental, pela redução dos quilómetros entre a produção e o consumo. Ao contrário dos **alimentos biológicos**, a temática dos produtos locais está inserida em diversas atividades. Os ‘bio’ estão menos presentes de forma propositada por parte da associação, uma vez que consideram que a promoção apenas centrada nestes poderia desencadear um processo de conexão da alimentação saudável a alimentos mais caros.

“Nós referimos apenas a questão dos produtos biológicos. Só que lá está. Nós não queremos ser incoerentes em nenhuma parte para não se levantarem vozes contra. Por um lado queremos associar a alimentação saudável, uma alimentação económica também e esse é um principais fatores para convencer.” (Entrevista n.º 19, Representante da APCOI, junho, 2016)

Como tal, mesmo admitindo as frutas e legumes produzidos em modo convencional, apesar de serem produzidos recorrendo a pesticidas, acabam por ser, como indica este representante da APCOI, *“mais saudáveis do que outros alimentos que ainda têm mais.”*

Ainda o custo dos alimentos, sendo biológicos ou não, é um aspeto considerado relevante pela APCOI uma vez que consideram que os pais têm como tendência associar a alimentação saudável a um maior investimento nos alimentos frescos (e.g. fruta). Face a tal evidência, e numa lógica de desmistificar este pressuposto, desenvolveram atividades em que há a comparação do custo económico de um lanche com os alimentos que normalmente são consumidos pelos alunos comparativamente ao de um lanche saudável.

Estes dois exemplos reportados, “Eco-Escolas” e “Heróis da Fruta”, são ambos de adesão voluntária por parte das escolas. Não estando diretamente integrados na estrutura curricular (apesar da coincidência em alguns temas que são trabalhados), podem ser desenvolvidos nos distintos contextos de abordagem da educação alimentar.

Identificamos de seguida alguns condicionantes que podem bloquear o desenvolvimento deste tipo de atividades e que são importantes considerar quando se pretende desenvolver uma educação alimentar mais abrangente. Desde logo é destacado o denso **aparelho burocrático das escolas que restringe a capacidade dos professores de se envolverem em projetos:**

“Os professores que estão connosco são os casmurros, são os que, por carolice, querem fazer mais porque acreditam que é importante para a vida daquelas mini-pessoas que estão à frente delas. E é com dedicação e com amor próprio. Os professores não recebem nada por fazer o projeto heróis da fruta na escola.” (Entrevista n.º 19, Representante da APCOI, junho, 2016)

“Ao professor nos últimos tempos é-lhe solicitado tudo e mais alguma coisa. É obrigado a estar mais tempo na escola, não a dar aulas mais tempo no estabelecimento. O que por um lado é bom, pode fazer esses projetos nesse tempo.

Mas mesmo com mais tempo, tem mil e uma tarefas, sendo que algumas nem sequer são pedagógicas.” (Entrevista n.º 12, Representante do Eco-Escolas, dezembro, 2015)

As múltiplas tarefas elencadas à atividade do professor tem limitado a capacidade de dinamização de projetos. Neste ponto acrescentamos, com base na nossa prática profissional, que pela autonomia administrativa das escolas, determinados procedimentos e relatórios que possam ser exigidos dos professores (e.g. Modelo do Projeto Curricular de Turma, n.º de reuniões), depende da própria decisão dos órgãos de gestores das escolas. Isto significa que uma maior disponibilidade (e vontade) para os professores trabalharem projetos como o eco-escolas ou Heróis da Fruta, implica também olhar para a forma como as escolas estão organizadas relativamente à administração educativa.

Uma das propostas da representante do Eco-Escolas para fazer face à limitação de tempo por parte dos professores seria a **atribuição de horas em oferta de escola para a coordenação de programas de sustentabilidade** no estabelecimento de ensino, tal como existe para o Desporto Escolar. Paralelamente à redução do tempo por parte dos professores, tem havido uma diminuição **no horário escolar dos alunos** para trabalhar determinado tipo de projetos de sustentabilidade (e.g. disciplina Área de Projeto que foi extinta).

Outro ponto salientado é o **modelo atual de contratação de docentes** do ensino obrigatório que força a rotatividade (e também precariedade laboral), bem como a contratação tardia dos professores.

“Trabalhar com escolas em Portugal – também não tínhamos essa noção ... (...) Nós que estamos aqui diariamente não tínhamos noção que era tão complicada a vida dos professores. De muitos, não é de todos, mas é sempre uma incógnita. Mesmo no arranque no ano letivo as coisas são completamente esquizofrénicas.” (Entrevista n.º 19, Representante da APCOI, junho, 2016)

Tal incógnita reside no fato de que no início do ano letivo as escolas podem não possuir toda a equipa de docentes, dependendo se os professores contratados aceitam ou não a vaga que lhes foi destinada. Uma das consequências deste processo é um atraso das distintas atividades letivas e até uma falta de motivação na adesão de determinados projetos por parte

dos professores, pela probabilidade de não continuarem no mesmo estabelecimento de ensino no ano letivo seguinte.

Outro aspeto importante é a **necessidade de formação** dos professores e dos funcionários na área de sustentabilidade alimentar. A formação acreditada configura-se como uma das possibilidades de integração destas temáticas, uma vez que esta faz parte do regime jurídico da formação contínua dos professores. Como tal, normalmente é pedida pelos professores, uma vez que é requerida para efeitos de avaliação de desempenho e progressão na carreira de docentes em exercício de funções em estabelecimentos de ensino não superior. Algumas entidades têm desenvolvido ações nesse âmbito. Um exemplo é a Quercus que dinamizou ações de formação há uns anos atrás na área da compostagem.

“Nós trabalhamos muito (...) a compostagem nas escolas. Mas isso já é um projeto de há mais de 10 anos eu diria. (...) Dávamos ações de formação a professores na área dos resíduos especificamente. Contava mesmo como créditos para a carreira de professor (...) lembro-me que na altura tínhamos sempre imensas questões que as pessoas colocavam. (Entrevista n.º 8, Representante da Quercus, outubro, 2015)

Estas questões e dúvidas relativas ao tema reforçam a necessidade de uma capacitação dos profissionais de ensino nas áreas da sustentabilidade. Apesar desta iniciativa, esta associação refere que a alimentação não tem sido o tema principal de atuação.

A formação alargada aos vários elementos da comunidade educativa pode constituir-se como uma forma de **motivação** para o envolvimento em projetos interdisciplinares. Por exemplo, uma atividade de separação de resíduos orgânicos no refeitório pode implicar que os funcionários tenham um contentor adicional para gerir. Um maior compromisso de todos poderá ser conseguido através da sensibilização dos intervenientes:

“Já fiz ações em que nós falámos da triagem de ovos de cozinha e das hortas. E eles gostam e saem de lá motivados. E já dizem que fazem. Agora se vamos dizer “agora é 3 ecopontos” e se eles não são envolvidos é difícil.” (Entrevista n.º 12, Representante do Eco-Escolas, dezembro, 2015)

Estas ações podem estimular a motivação por parte da comunidade educativa pela compreensão da importância da mudança de determinados comportamentos no quotidiano da escola.

Comentários finais

Numa mudança para uma alimentação mais sustentável nas escolas, para além do fornecimento alimentar, é fundamental uma intervenção educativa. Em contexto nacional são favorecidas as questões nutricionais e de saúde na educação alimentar a qual está presente no currículo nacional em distintos anos letivos e em diversos projetos escolares. A sustentabilidade alimentar surge essencialmente em temas de natureza mais ambiental, principalmente veiculada a projetos de educação ambiental (e.g. hortas pedagógicas). O desenvolvimento destas atividades de carácter transversal está dependente da iniciativa e interesse de participação por parte dos estabelecimentos de ensino e, como tal, é de abrangência variável.

Apesar dos esforços e investimentos nos últimos anos na alimentação escolar há alunos que não frequentam o refeitório procurando espaços alternativos. O foco nas questões nutricionais, uma certa permissividade por parte dos pais no que os alunos consomem, e o fato dos refeitórios continuarem a ser espaços na generalidade pouco atrativos bem como a inexistência de um plano a longo prazo que consagre uma estratégia alimentar abrangente nos intervenientes e conteúdos, são algumas das justificações encontradas entre as pessoas com quem falámos. Do lado do representante dos pais, é argumentada uma escassez de resposta por parte das escolas, apontando a falta de acompanhamento dos professores aos alunos no refeitório. Porém, esta questão, contrariamente ao que poderia parecer à primeira vista, não é tão simples de resolver já que a hora do almoço não integra o horário de atividade do professor. Como tal, o local onde este decide almoçar é de escolha voluntária. Muitas vezes, depois de uma manhã intensa de aulas com alunos (por vezes indisciplinados), os professores preferem estar em espaços de almoço menos barulhentos, e tais espaços de paz e silêncio raramente se encontram nos refeitórios escolares.

Na persecução de uma visão mais abrangente da educação alimentar – conjugando os temas de alimentação, saúde e educação ambiental – podemos encontrar exemplos de projetos desenvolvidos por entidades externas, como são os casos do programa Eco-Escolas da ABAE e do projeto Heróis da Fruta da APCOI. Estes criam oportunidades para a abordagem da sustentabilidade alimentar. O Eco-Escolas aborda a temática da “Horta Biológica nas Escolas”, a qual permite que os alunos desenvolvam projetos no âmbito da produção alimentar, com a vantagem adicional da possibilidade de formação em agricultura biológica para os professores por intermédio da Agrobio. Estas atividades permitem adquirir conhecimentos mais amplos sobre o sistema alimentar e valores de cidadania relacionados com as escolhas alimentares que podem efetuar no dia a dia. Também dentro do Eco-Escolas

são desenvolvidas atividades como o desenho e a confecção de ementas sustentáveis pelos alunos integradas no tema “Alimentação Saudável e Sustentável”. Este tipo de intervenção pode complementar, por exemplo, o fornecimento alimentar no refeitório num programa mais abrangente de educação alimentar.

Por sua vez, o projeto “Heróis da Fruta”, com o objetivo de promover o consumo de fruta nas camadas mais jovens, tem abordado as questões de sustentabilidade alimentar promovendo sobretudo o consumo de alimentos locais (regionais/nacionais). O consumo de produtos biológicos é menos incentivado dado que está associado ao preço elevado e à baixa acessibilidade. A aposta tem sido na criação de atividades pedagógicas diversas baseadas em personagens modelo, jogos e concursos. O envolvimento de diversos parceiros e personagens públicas têm permitido dar também visibilidade ao projeto na comunicação social, o que poderá facilitar o conhecimento por parte das escolas desta iniciativa e promover a sua adesão.

De referir, por fim, que este tipo de atividades ao serem trabalhadas de forma transversal e não integradas em disciplinas, estão dependentes da iniciativa e adesão das escolas. O excesso de carga horária dos professores bem como a falta de formação e motivação podem conduzir à sua não adesão. Estes constrangimentos na abordagem à sustentabilidade alimentar nas escolas põem em causa o desempenho de uma educação alimentar mais abrangente e integradora.

CAPÍTULO IX

MUNICÍPIOS E A SUSTENTABILIDADE ALIMENTAR NAS ESCOLAS

A escala autárquica, pela sua proximidade aos cidadãos, tem sido reconhecida, como um campo de intervenção fundamental para a implementação de estratégias e medidas de desenvolvimento sustentável. Em Portugal, a crescente autonomia das autarquias desde os anos 80 tem sido aproveitada por algumas câmaras municipais para implementar medidas de sustentabilidade alimentar nas escolas, ainda que pontuais e tímidas. Neste capítulo analisamos três municípios que desenvolveram iniciativas na contratação pública, nomeadamente em relação à utilização de produtos biológicos (Cascais), de alimentos locais (Torres Vedras) e de refeições vegetarianas (Monchique). Neste âmbito, foram realizadas no total 20 entrevistas a variados atores à escala municipal/local.

No caso de Cascais entrevistámos a técnica da câmara responsável pelas ementas e pela segurança e higiene alimentar, ambiente e segurança no trabalho dos refeitórios escolares; a chefe de cozinha do refeitório, duas educadoras e o representante da Federação da Concelhia de Cascais. Em Torres Vedras, entrevistámos a vereadora da educação, uma técnica da câmara envolvida em processos de contratação pública, o responsável pelos refeitórios escolares municipais, a chefe de cozinha, a responsável do economato do refeitório, a coordenadora do 1.º ciclo e uma encarregada de educação. Em Monchique, entrevistámos a nutricionista da câmara municipal, a chefe de cozinha do refeitório, uma professora do primeiro ciclo, um encarregado de educação e a representante da associação de pais.

Alimentos biológicos no prato escolar – o caso do município de Cascais

Município, desenvolvimento sustentável e território educativo

O município de Cascais tem executado uma ação estratégica que pretende promover o desenvolvimento sustentável. Um dos instrumentos é a Agenda 21 Cascais a partir do qual foi elaborada a Estratégia de Sustentabilidade de Cascais. Esta tem como objetivo diagnosticar o grau de sustentabilidade do município e definir prioridades de intervenção mobilizando os atores locais. Também é certificado pela ABAE desde 2006 com o galardão ECO XXI pelas práticas de sustentabilidade ambiental desenvolvidas, como é o caso do Programa de Sensibilização Ambiental implementado nas escolas do concelho. O município integra ainda o projeto ClimAdPT.local³² criado em 2014. Este tem como objetivo auxiliar um núcleo de autarquias nacionais a desenvolverem as suas primeiras estratégias municipais de adaptação às alterações climáticas. Neste contexto foi desenvolvido o Plano Estratégico de Cascais face às Alterações Climáticas e o Plano de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas de Cascais. Em 2017, integrado no compromisso com os princípios da Agenda 2030 da ONU é apresentada a Estratégia Cascais 2030 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, dentro dos quais destacamos a promoção de práticas de contratação pública sustentáveis (objetivo 12.7) e a aposta na educação dos alunos para a aquisição de conhecimentos e capacidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis (objetivo 4.7.).

Por sua vez, na área da educação o município tem concretizado projetos no âmbito do modelo de desenvolvimento sustentável. Um deles é o projeto hortas urbanas implementado desde 2009, o qual integra o tema “Hortas nas Escolas”. Este tem como objetivo promover a sustentabilidade através do cultivo em modo biológico, apostando não apenas na formação creditada aos professores (Anexo 6), mas englobando também a sensibilização da comunidade educativa, o apoio técnico no desenvolvimento da horta e a cedência de fatores de produção que a escola possa não ter como as sementes, composto e alfaia. O município participa ainda no projeto Eco-Escolas ao participar nas despesas inerentes à inscrição anual das escolas,

³² De acordo com a informação disponibilizada no site do projeto <http://climadapt-local.pt/> (consultada em 29 de Outubro de 2017), o objetivo do projeto ClimAdaPT.Local é iniciar em contexto nacional um processo contínuo de elaboração de Estratégias Municipais de Adaptação às Alterações Climáticas e sua integração nas ferramentas de planeamento municipal. Tem como objetivos específicos: “Elaborar 26 Estratégias Municipais de Adaptação às Alterações Climáticas (EMAAC). Formar 52 técnicos municipais em Adaptação às Alterações Climáticas. Criar uma Plataforma para a Adaptação Municipal às Alterações Climáticas, Criar uma Rede de Municípios de Adaptação Local às Alterações Climáticas.”

na aquisição do galardão para os vencedores e apoia, dentro das suas possibilidades, as iniciativas que as escolas se propõem a desenvolver.

No ano letivo 2008/2009, o município desenvolveu o projeto “O *Chef* vai à escola”, inspirado na experiência de Jamie Oliver nas escolas britânicas. O objetivo era colocar alguns dos *chefs* de cozinha nacionais a confeccionar refeições apelativas e saudáveis para os alunos do 1º ciclo das escolas do concelho no sentido de estimular o consumo alimentar das crianças e jovens. Posteriormente, no ano letivo 2010/2011, por iniciativa da Câmara Municipal foi posto em prática nas escolas do pré-escolar e do 1.º ciclo o projeto “Olha quem vem almoçar” juntamente com o projeto “O nosso dia da alimentação biológica”, o qual analisaremos mais à frente.

No caso da caracterização da oferta de educação pública obrigatória, o município de Cascais é constituído por treze agrupamentos³³ de escolas do ensino público. Em 2015/2016 o município tinha à sua tutela o fornecimento de refeições para um universo de 6376 alunos: 1257 do pré-escolar e 5119 do 1.º ciclo (CMC 2016), distribuídos respetivamente em 32 e 43 estabelecimentos de ensino. Também no concelho existem cinquenta associações de pais organizadas em concelhias que por sua vez estão congregadas na Federação de Associações de Pais e de Encarregados de Educação (FAP Cascais).

Para o fornecimento alimentar do pré-escolar e do 1.º ciclo o município de Cascais tem optado por uma gestão concessionada e pelo estabelecimento de protocolos de colaboração com IPSS no fornecimento alimentar de alguns estabelecimentos de ensino. Em 2015 foi aberto um concurso público para a contratualização das refeições escolares, tendo sido adjudicado a um consórcio de três empresas do Grupo Trivalor, nomeadamente: ITAU - Instituto Técnico de Alimentação Humana S.A., Gertal - Companhia Geral de Restaurantes e Alimentação e Socigeste - Serviços, Indústria, e Comércio de Refeições Lda. Foi celebrado um contrato³⁴ entre o município de Cascais e este grupo de empresas estabelecido ao abrigo do Acordo Quadro CCE-AML³⁵. O serviço contratualizado engloba o fornecimento e distribuição de refeições em regime de confeção, de distribuição local e de transporte a

³³ Alapraia, Alcabideche, Alvide, Carcavelos, Cascais, Cidadela, Frei Gonçalo de Azevedo, Ibn Mucana, Matilde Rosa Araújo, Parede, São João do Estoril, Aquilino Ribeiro, Escola Salesiana de Manique.

³⁴ Contrato de Aquisição de Serviços de Fornecimento de Refeições Escolares - DCOP-570/2015, no valor de 4 253 057, 04 C/IVA. Visado pelo Tribunal de Contas em 05.01.2016. Registado sob o n.º 2151/2015. Disponível online em <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Pesquisa/Contrato?a=1948940>

³⁵ Acordo Quadro Refeições Escolares estabelecido pela Central de Compras da Área Metropolitana de Lisboa para as Refeições escolares. Recentemente foi estabelecido o Acordo Quadro n. 001/CP/2017 Refeições escolares.

quente. O contrato prevê ainda a possibilidade de renovação para os anos letivos 2016/2017 e 2017/2018. Contudo em 2017/2018 o serviço foi adjudicado à Uniself e à ICA.

Para a confeção das refeições do pré-escolar e do primeiro ciclo, em 2015/2016 o município dispunha de três cozinhas de confeção que efetuam transporte a quente, concretamente nas:

- **Escola Básica de Lombos Escola Alto da Peça;**
- **Escola Básica e Jardim de Infância Alto da Peça;**
- **Escola Básica e Jardim de Infância Rómulo de Carvalho.**

Para além destas cozinhas centralizadas, com transporte a quente para outras escolas é referido que no universo de 55 escolas JI e EB1 existiam, em 2015/2016, treze escolas com confeção local sem transporte de refeições. Já em 2017, passa a haver mais uma cozinha de confeção com transporte a quente para outras escolas, com a requalificação da Escola Básica Padre Agostinho Silva. O objetivo do município tem sido a inclusão de uma cozinha de confeção e refeitório à medida que há a construção ou requalificação de novas escolas.

De referir ainda que em determinado momento também tiveram o fornecimento das refeições a frio (*cook chill*) sendo estas pré-confeccionadas regeneradas³⁶ no local de consumo. Este modelo suscitou um sem número de reclamações uma vez que as refeições eram vistas como mais industrializadas e menos saudáveis, o que conduziu à desistência desta opção (ver mais detalhes sobre este caso em Truninger e Sousa, 2018).

Para além das cozinhas centrais e locais, existem três IPSS³⁷ que servem refeições escolares localizadas na proximidade das respetivas escolas. O estabelecimento de parcerias entre o município e as IPSS é justificado pela inexistência nas escolas de uma cozinha ou copa para confeccionar ou servir as refeições.

Visitámos em 2016 o refeitório da EB1 - CAS onde são preparadas as refeições localmente e transportadas a quente para outras escolas, como é o caso do JI - CAS onde

³⁶ A técnica de *cook-chill* prevê a refrigeração rápida das refeições e o seu armazenamento em cadeia de refrigeração a uma temperatura máxima de 3°C. Estas são posteriormente direccionadas para as instalações do cliente onde são regeneradas. A regeneração das refeições refrigeradas consiste no aumento controlado da temperatura, garantindo que a temperatura atingida no centro térmico do alimento é pelo menos 70 °C, de forma a serem eliminados a maioria dos microrganismos patogénicos (Fernandes 2017). Esta regeneração dá-se nas instalações dos clientes, em fornos convectores ou em banho - maria.

³⁷ Concretamente são: AISA (Associação de Apoio Social Nossa Senhora d' Assunção) ao JI Malveira da Serra e 1.º ciclo da EB1 da Malveira da Serra; a AISI (Associação de Idosos de Santa Iria) ao JI de Murches e a Ideia/Nosso Sonho (Instituto para o Desenvolvimento Educativo Integrado na Acção; na Freguesia de São Domingos de Rana) na EB1 António Torrado.

estivemos. Realizámos as entrevistas em ambas as escolas. Neste JI observámos o almoço do pré-escolar desde o momento em que foi servido até à recolha dos pratos. Entrevistámos uma representante da câmara municipal de Cascais, a técnica responsável pelos refeitórios da empresa, a cozinheira chefe do refeitório da EB1, a funcionária da empresa de restauração que prestava serviço na escola há mais de uma década; duas educadoras do JI Cascais, e um representante da FAP Cascais.

Oferta alimentar, gestão concessionada e a educação alimentar

A oferta alimentar da rede pública escolar do Concelho de Cascais sob a tutela da Câmara Municipal, é de dois tipos: almoço e lanche escolar. Este último, de iniciativa da Câmara Municipal e implementado desde 2016, surge como um complemento ao almoço fornecido nas escolas para ir de encontro às exigências nutricionais e para dar resposta às situações que fazem parte do dia a dia, como uma tendência do prolongamento da permanência das crianças em meio escolar. O município tem implementado também o Programa Leite Escolar e aderiu ao Regime de Fruta Escolar apenas durante um ano letivo.

O preço³⁸ das refeições é variável e é estipulado de acordo com o abono de família da segurança social (Tabela 9.1).

Tabela 9.1. Preço das refeições alunos 2015/2016 no âmbito do Serviço de Apoio à Família no Município de Cascais

Escalão Segurança Social	Escalão Ação Social Escolar	Almoço	Lanche
1	A	Gratuito	Gratuito
2	B	0,73 €	0,25 €
≥ 3	C	1,46 €	0,50 €

Nota: As refeições são gratuitas para as crianças com Necessidades Educativas Especiais, com carácter permanente. Fonte: CMC (2017)

Em relação ao programa “Regime de Fruta Escolar”, houve uma primeira tentativa de adesão logo no primeiro ano de lançamento do programa a nível nacional, durante um ano letivo. Contudo, face aos entraves que surgiram durante a sua implementação, não voltaram a

³⁸ De referir que o preço das refeições é parcialmente apoiado pela CMC e pelo Ministério da Educação. Para o financiamento das refeições escolares aos alunos do 1.º ciclo para o ano letivo 2015/2016 foi estabelecido um contrato-programa com o Ministério da Educação representado pela Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares (Contrato n.º 390/2017). Neste o Ministério da Educação compromete-se a pagar € 0,39 por aluno (abatido no preço a pagar pelo aluno) num universo previsto de 5150 alunos. Em relação ao lanche, a diferença é apoiada pela CMC.

candidatar-se nos anos seguintes. Tal foi justificado por causa da burocracia que o programa exigia:

“Eram 9 mapas, dos quais um era para a escola preencher e preenchia tudo mal, com fruta consumida aos feriados, aos sábados e aos domingos (...) Então era uma confusão porque tinha dado mais fruta - tudo somado - do que aquela que tinha sido fornecida. (...) e diziam-nos que (...) calibre era pequeno, que a qualidade não era boa, eram de refugo e coisas que ninguém quer ouvir como “que era comida para porcos!”. Deu mais chatice do que benefício. Esse é o regime da fruta escolar.” (Entrevista n.º 29, Representante da CMC, fevereiro, 2016)

Neste testemunho podemos constatar uma dificuldade devido à confusão gerada no preenchimento dos mapas de controlo da entrega e do consumo de fruta o que levou ao desânimo e à não continuação do programa. Faltou também um envolvimento e motivação na implementação pelos vários membros da comunidade educativa. Por sua vez notamos também que o calibre é visto como uma característica importante associada à qualidade da fruta, consideração esta que vai contra a visão de técnicos de empresas de restauração que vimos em capítulos anteriores, que descrevem que as peças de menor calibre são aproveitadas e fracionadas para serem distribuídas pelas crianças.

Outro obstáculo para o insucesso da aplicação do RFE no município de Cascais está relacionado com o momento da candidatura ao programa a qual coincide com o mês de junho, momento crítico para as escolas uma vez que estão num processo de avaliação de vários ciclos escolares. Daqui decorre que a candidatura é efetuada pela câmara municipal e as escolas são envolvidas numa fase posterior. Para a técnica da CMC, uma decisão conjunta de adesão ao programa e uma participação e sensibilização dos vários intervenientes é visto como algo necessário para o sucesso do programa. Também, de acordo com a técnica da empresa de restauração, os produtos do RFE são mais perecíveis e, como tal, mais difíceis de armazenar que os do Leite Escolar, condicionando a sua plena implementação.

Apesar do município não ter aderido mais ao RFE, existem escolas do pré-escolar e do 1.º ciclo do concelho que participam nos programa Heróis da Fruta da iniciativa da APCOI, sobre o qual há um *feedback* positivo pelo núcleo de ação social da CMC.

No que se refere às **refeições escolares**, o serviço de fornecimento está concessionado a uma empresa de restauração há mais de uma década. Tem havido uma

tendência na seleção das propostas que ofereçam um menor valor, o que tem colocado dificuldades na manutenção da qualidade das refeições e da própria sustentabilidade económica da empresa. Como destaca uma das nossas entrevistadas que é funcionária da empresa de restauração coletiva há mais de uma década:

“Pagar mais 3 cêntimos ou o que for o serviço é 40 vezes melhor. Éramos assim e ainda tentamos ser assim. E não era tão fácil. Hoje em dia os preços a concorrer uns com os outros...Mas mesmo assim (...) ainda tentamos manter aquela qualidade e respeito com o cliente, e as conversações e ser tudo mais personalizado.” (Entrevista n.º 31, Chefe cozinha EB1 A/JI BCMC, maio, 2016)

Em Cascais, notamos que a permanência de vários anos na mesma empresa de restauração tem permitido uma maior abertura de negociação caso seja necessário mudar algo na ementa, apesar de nem sempre ser um processo consensual. A manutenção da qualidade das refeições, como notamos neste testemunho, é cada vez mais um desafio, pelas próprias regras de contratação pública. Recordamos que sendo comumente utilizado o critério de adjudicação do “preço mais baixo”, o preço pago pelas refeições pode ainda ser inferior ao que a entidade adjudicante estaria disposta a pagar. Em relação às ementas escolares, estas são iguais para todas as escolas cujo serviço de refeições está contratualizado. Como refere a técnica da empresa de restauração em entrevista: *“Era impossível estarmos a confeccionar para todas as escolas”*. Estas ementas são propostas pela empresa de restauração para nove semanas tendo por base a Circular 3, sendo posteriormente revistas pela Câmara (pelas técnicas da ação social, uma nutricionista, e uma empresa de auditoria externa). Apesar das ementas estarem pré-definidas há a possibilidade de uma reestruturação consoante as reclamações que vão havendo (e.g. substituindo determinado alimento menos consumido por outro ou modo de confeção menos apreciado pelos alunos, no sentido de promover o consumo das refeições e permitir reduzir o desperdício alimentar).

Quando é necessário alterar algo (e.g. retirar da ementa um alimento que normalmente os alunos não consomem), ou introduzir um novo alimento ambas as partes (câmara municipal e empresa de restauração), tentam entrar em acordo, nem sempre consensual. Do lado da empresa, esta reporta que por vezes deparam-se com uma dificuldade na introdução de alguns alimentos como a batata doce, uma vez que as escolas temem que os alunos não consumam. Do lado da câmara municipal, quando tentam introduzir determinado

alimento, há uma resistência por parte da empresa. Para a representante da câmara municipal: *“as discussões com a empresa acabam sempre por ser uma questão de dinheiro. Não podemos por este alimento porque ... ou então, porque a própria criança não quer conhecer coisas novas.”*

Como tal, por questões de consumo ou monetárias, notamos que a mudança alimentar não é um processo facilitado; salientamos ainda que a evidência da resistência que as crianças apresentam em provar novos alimentos apela à necessidade de um maior investimento no acompanhamento educativo.

Vejamos agora o fornecimento alimentar no município. No refeitório da EB - CAS que visitámos são preparadas refeições consumidas localmente e transportadas a quente para 11 escolas. O abastecimento dos bens alimentares é efetuado através de uma central de compras excetuando o pão que provém de fornecedores locais. Uma das escolas é o JI - CAS que visitámos, o qual tem um total de 50 alunos distribuídos por duas turmas. Na copa deste as refeições são recebidas para serem distribuídas pelos alunos.

Antes dos alunos chegarem para o almoço, as mesas são postas, o pão já fatiado é colocado num prato no centro de cada mesa uma vez que, pela faixa etária das crianças, uma dose de pão é considerada uma quantidade excessiva. Os alunos entram na sala de refeições com as educadoras ou com as auxiliares de ação educativa e distribuem-se nas mesas circulares por volta das 11.45h. As educadoras acompanham os alunos até às 12h e como tal estão presentes essencialmente durante o momento em que os alunos comem a sopa. De seguida o almoço passa a estar a cargo de duas auxiliares de ação educativa.



Figura 9.1. Fotos da visita, da esquerda para a direita: copa, mesas dispostas antes dos alunos chegarem à sala para almoçarem, pormenor da sopa. (JI - CAS)



Figura 9.2. Fotos da visita, da esquerda para direita: pormenor no pão fatiado e de três peças fruta a serem distribuídas para as crianças, tabuleiros com as refeições transportadas da EB alunos do pré-escolar durante o consumo do prato principal. (JI-CAS)

Na EB-CAS na qual presenciámos o almoço o procedimento é semelhante ao JI (Fotos 9.3).



Figura 9.3. Fotos da visita, Esquerda para a direita: cozinha de confeção EB1 - CAS; prato principal a ser distribuído, mesas dispostas com as refeições antes da chegada dos alunos.



Figura 9.4. Esquerda: pormenor da refeição sopa, prato principal, uma peça de fruta por aluno e pão fatiado no centro da mesa. Direita: alunos do 1.º ciclo durante a hora do almoço.

Durante a hora das refeições estão dois funcionários da empresa de restauração durante apenas o período para servir as refeições às crianças (uma na copa e outra a servir as refeições), normalmente contratados por empresas de trabalho temporário. Apesar de ser um serviço concessionado é afirmado por parte da empresa de restauração a necessidade de haver na escola um apoio na hora das refeições no sentido de ser prestado auxílio às crianças, uma vez que os colaboradores da empresa não conseguem garantir o serviço e ainda apoiar as crianças nas refeições. De salientar também que este acompanhamento não é requerido no caderno de encargos.

Nesse sentido, e reconhecendo essa necessidade, a câmara municipal oferece o almoço aos professores e educadores que se disponibilizem a acompanhar as crianças no momento da refeição. Este apoio pode ser diverso, desde motivar os alunos a comerem os alimentos ou pratos menos apetecíveis, como o caso da sopa, até a um auxílio mais interventivo, como cortar ou descascar a fruta e retirar as espinhas do peixe. De acordo com a representante da câmara municipal de Cascais, este apoio traduz-se em menos queixas, pela maior proximidade que se cria entre os distintos intervenientes.

A qualidade das refeições é avaliada pelas educadoras como ‘razoável’, salientando que, ao longo do ano, os diálogos estabelecidos com a câmara municipal têm conduzido a uma melhoria das refeições no que se refere à diversidade de alimentos que compõem a refeição escolar (e.g. na fruta).

Da parte de alguns pais nota-se a preocupação em acompanhar os filhos na questão das refeições, manifestando-se quando é necessário reclamar, sendo que alguns efetuam a prova e a respetiva avaliação da refeição escolar. Esta aproximação ao contexto escolar é particularmente importante, porque há situações em que há reclamações por parte dos alunos que resultam mais da vontade de sair da escola e experimentar opções e espaços alternativos do que propriamente da qualidade das refeições no refeitório. Tomemos o exemplo dado pelo representante da FAP Cascais:

“(...) uma mãe (...) um dia ela telefona-me e diz "Olha... é para te dizer que estive lá hoje a provar a comida e a comida estava excelente, era peixe e estava excelente". "Epá fico muito contente". "Mas espera aí que a história ainda não acabou". "Não acabou? Que mais história é que há?". "Olha eu tinha acabado de sair do refeitório, estava a dirigir-me para a saída da escola e telefona-me o meu filho a dizer-me - oh mãe a comida hoje é intragável, eu quero ir ao McDonalds". E ela: "Epá estás onde que a gente conversa já". Muitas vezes a gente ouve

queixas por parte dos miúdos que a comida não presta, admito que algumas situações não preste mesmo, não ponho isso em causa, mas muitas vezes o que eles querem é sair da escola é ir com os colegas ao McDonalds, o que eles querem é sair.” (Entrevista, n.º 30, Representante da Federação das Associações de Pais do Concelho de Cascais, maio, 2016)

Tal é possível em escolas a partir do 2.º ciclo, quando os pais e encarregados de educação autorizam a saída dos alunos durante a hora do almoço, cuja escolha pode estar associada a uma oferta alimentar alternativa mais apelativa, mas potencialmente menos saudável. Ainda de referir que no caso referido, há um interesse por parte da entidade maternal no consumo alimentar do seu filho, contudo não é regra geral. Percebemos nos testemunhos que a participação dos pais é polarizada. Há aqueles que se interessam e são ativos, por exemplo, em algumas escolas os pais mostram-se preocupados com a ausência de professores ou auxiliares para dar apoio na hora das refeições, e há outros que intervêm mesmo através do orçamento participativo local³⁹. Contudo há também situações de pais que durante todo o ano letivo estão alheios ao que se passa em relação à alimentação dos seus filhos.

Relativamente à educação alimentar, de acordo com a representante da CMC, quando há um acompanhamento no refeitório por parte dos professores e dos próprios funcionários da empresa de restauração, são desencadeadas respostas positivas pelos alunos. Tal motivação, leva a que os alunos consumam a refeição e até provem alimentos que não conheciam. Estes fatores podem conduzir a uma maior literacia alimentar, à aquisição de hábitos alimentares nutricionalmente mais equilibrados e a uma redução do desperdício alimentar.

Este trabalho de acompanhamento é particularmente importante face às atitudes das crianças em relação à refeição, que diversas vezes são classificadas e caracterizadas como de “maus hábitos alimentares”. Como refere em entrevista a coordenadora do JI Cascais, a maior parte das crianças não consome sopa com sólidos ou saladas, sendo que na escola é necessário introduzir um conjunto de alimentos saudáveis que não estão habituadas em casa. Esta

³⁹ Damos o exemplo da ampliação do refeitório de uma escola do concelho mediante o orçamento participativo da Câmara Municipal de Cascais. Este decorre anualmente e teve início em 2011. É disponibilizado anualmente €1,5 milhões, com uma dotação máxima de €300,000.00 por iniciativa. As áreas de intervenção são: a) Espaços escolares; b) Espaços verdes; c) Equipamentos culturais; d) Equipamentos desportivos; e) Rede pública viária; f) Mobiliário urbano; g) Acessibilidades; h) Mobilidade suave; i) Saúde j) Ação social. (*in* site institucional CMC)

opinião é partilhada com a técnica da empresa de restauração, segundo a qual *“A escola agora é o local onde eles tem que aprender a comer. Tem que aprender o que é uma sopa. Muitas vezes em casa não sabem.”* É detetada também uma iliteracia alimentar (e.g. a maior parte não conhece, por exemplo, a couve de Bruxelas) e uma relutância em provar determinados alimentos (e.g. kiwi). Face a esta dificuldade, a introdução de novos alimentos tem sido concretizada através de atividades pedagógicas. Idas ao mercado local e a preparação de saladas de fruta em aula são alguns dos exemplos, os quais são apontados como propiciadoras de aumentar a predisposição dos alunos para consumirem determinados alimentos.

Já em sala de aula, dois dos instrumentos mais utilizados são: a Roda e a Pirâmide dos Alimentos sobre a qual observamos diversos cartazes dispersos no JI e também no refeitório do polo de confeção.



Figura 9.5. Fotos da visita. Esquerda: Cartaz alusivo à Roda dos Alimentos Direita: Cartaz Pirâmide Alimentar (Refeitório EB1 - CAS)

Perguntámos ainda se abordavam temas como produtos locais e biológicos durante o pré-escolar, a resposta foi direcionada para atividades de produção alimentar.

“Ali atrás perto das casas de banho temos um vasilho grande com vários feijões plantados. Vamos trabalhando. Plantamos uma horta na altura do dia da alimentação. Mas não pegou. Isto porque os nossos meninos não estão habituados. E a brincadeira era ir lá mexer na terra. E nada pegou. Tentamos explorar essa parte.” (Entrevista n.º 33, Coordenadora EB1/JI CMC, junho, 2016)

A abordagem da temática é nesse sentido limitada à etapa de produção cuja implementação está condicionada pelas infraestruturas existentes, situação essa que constatamos no JI - CAS.

É também reforçado pela técnica da empresa de restauração o papel dos pais na abordagem educativa e a necessidade de uma atuação para a sensibilização para a uma alimentação saudável. Isto porque a alegada falta de conhecimento de alguns pais relativamente à alimentação saudável, decorre de uma flexibilidade no que se refere ao consumo por parte dos filhos criando *trade-offs* com a ação educativa da escola. Segundo a mesma técnica, este tipo de sessões com os pais (que podem, por exemplo, surgir da iniciativa da própria Câmara Municipal) poderão ser esclarecedoras e potenciadoras de algumas mudanças alimentares. Tendo presente que ouvimos esta necessidade de envolvimento e de formação dos pais em outras entrevistas, tal leva-nos a equacionar também a importância de uma orientação nesse sentido ao nível da administração central e tentar compreender até que ponto deve o Estado intervir na educação alimentar dos pais em espaço privado.

“O nosso dia da alimentação biológica”: a experiência piloto dos produtos biológicos no almoço escolar

No ano letivo 2010/2011 a Câmara Municipal de Cascais promoveu a atividade “O meu dia da Alimentação Biológica” que consistiu no fornecimento de refeições com alimentos biológicos (frutas e legumes) nas escolas do pré-escolar e no 1.º ciclo do ensino público. No total envolveu 46 escolas. A atividade decorreu durante duas semanas, sendo que neste período foram servidas refeições com alimentos biológicos. Desta forma pretendeu-se atingir o universo de todas as escolas cujo fornecimento estava sob a tutela da câmara municipal, tentando-se equilibrar os custos associados. Durante o período que foi desenvolvida esta iniciativa foram servidas cerca de 5000 a 6000 refeições. Na hora do almoço decorria paralelamente outra atividade designada “Olha quem vem almoçar”, que pretendia levar às escolas do pré-escolar e do 1.º ciclo do concelho personalidades de distintas áreas (artes, desporto, saúde, entre outros). Ambas as iniciativas partem do grupo de ação social dos serviços educativos municipais, que pretendiam motivar para a questão dos produtos biológicos, sobre o qual nos esclarece a representante da CMC:

“Foi uma nossa colega (...) que se lembrou - tínhamos as duas as mesmas responsabilidades e que pensamos que não podíamos estar só nesta parte do controlo. Vamos mas é motivar, fazer qualquer coisa. Então ela lembrou-se da semana biológica e eu lembrei-me do olha quem vem almoçar.” (Entrevista n.º 29, Representante da CMC, fevereiro, 2016)

Aparentemente bem enquadradas, a atividade “Olha quem vem almoçar” teve na realidade um efeito negativo no sucesso de “O meu dia de Alimentação Biológica”, expressado de forma desoladora pela técnica da CMC:

“Olha quem vem Almoçar” eram atores, conseguimos um cantor... tinha um convidado especial ... e a parte do biológico e do que estavam a comer ficou um pouco mais escondido.” (Entrevista n.º 29, Representante da CMC, fevereiro, 2016)

Do ponto de vista operacional, a iniciativa da câmara foi apresentada à empresa de restauração e às cinco IPSS que nessa altura também estavam a fornecer as refeições ao pré-escolar e ao primeiro ciclo. Neste diálogo não houve uma renegociação dos valores contratualizados das refeições pelo que, no final, por questões de custo, as refeições não continham na sua totalidade alimentos biológicos. Foi possível incluir frutas e legumes biológicos que integravam o acompanhamento, a sopa e a sobremesa.

A empresa de restauração contactou a Agrobio para o fornecimento dos alimentos biológicos. De acordo com esta associação, as primeiras reuniões com a Câmara Municipal começaram um ano antes, em novembro de 2009, enquanto que com a empresa de restauração foram estabelecidas um pouco mais tarde, em janeiro de 2010. Para a Agrobio houve desde logo uma reação apreensiva por parte da empresa de restauração para a aquisição dos alimentos biológicos:

“Foi de tal forma que no início eles disseram mesmo que não era possível (...) quer dizer eles sentiram-se obrigados pelo lado da Câmara. Porque era uma coisa que a Câmara queria muito... e eles estavam contratados pela câmara. Havia essa expectativa. Foram forçados, basicamente.” (Entrevista n.º 1, Representante Agrobio, agosto, 2015)

Dois aspetos foram apontados para essa resistência. Por um lado a perceção de que a introdução dos alimentos biológicos era um **processo difícil de implementar e, por outro**, a questão do **preço** – algo que nos é também reportado em outros testemunhos:

“Estavam formatados para os alimentos convencionais, como se os alimentos biológicos fossem um bicho monstruoso (...). Biológico... muito complicado...

Então se sempre fizemos assim porque é que vamos fazer diferente. Na base é isto...” (Entrevista n.º 1, Representante Agrobio, agosto, 2015)

“Depois era a questão dos preços. Então agora para estas refeições todas, onde estão os produtos biológicos e a que preço porque nós já temos isto tabulado para este preço e isto não pode passar este preço.” (Entrevista n.º 1, Representante Agrobio, agosto, 2015)

“O que nós disseram foi que o preço foi mais do dobro. Se calhar uma IPSS não nos teria dito assim porque nós até pagamos a preços diferentes, mas não conseguimos...” (Entrevista n.º 29, Representante da CMC, fevereiro, 2016)

Isto porque o valor extra que poderia ser pago ficou a cargo da empresa de restauração. De uma forma evidente, a reação negativa resulta do incremento de custos associado, uma vez que o valor extra a pagar pela inclusão dos alimentos biológicos ficou a cargo da empresa. Contudo a Agrobio alerta que o custo da refeição está sujeito a outras variáveis que neste caso não estavam a ser consideradas:

(...) uma das coisas que descobrimos, é que a alimentação poderia ser mais barata. Sabe porquê? Porque as ementas estavam mal feitas. Estou a dizer que conseguimos chegar aos preços convencionais mudando por exemplo só as ementas (...) comprando produtos da estação. (Entrevista n.º 1, Representante Agrobio, agosto, 2015)

É dado um exemplo de um menu que continha ervilhas congeladas, que é no mercado um produto mais caro. Continua dizendo:

“Para que é que vamos colocar ervilhas? Vamos por outras coisas. Mas mudar isto é uma confusão na cabeça deles. “Lá porque a nutricionista já tinha definido”. “Mas ouça há outras coisas; a nutricionista se não conhece a gente ajuda a conhecer outros alimentos que tenham o mesmo valor que das ervilhas.” E este conhecimento não existe. À partida a definição das ementas é básica.” (Entrevista n.º 1, Representante Agrobio, agosto, 2015).

Ou seja, segundo o representante da Agrobio mais do que olhar para o custo dos alimentos é necessário ter em conta também outros fatores que podem afetar o custo e a sustentabilidade das refeições. E explica que a utilização de produtos sazonais, para além do seu valor ecológico potencia as variedades locais, reduz os quilómetros alimentares e a ‘artificialidade’ da produção porque não precisam de estufas. A utilização de produtos biológicos da época é vista como uma forma de equilibrar o custo associado à qualidade.

Para além do preço, outros dois obstáculos surgiram durante a implementação do projeto, concretamente: o **prazo de entrega** e a **disponibilidade de produto**. É referido pela técnica da CMC que as encomendas tinham que ser efetuadas com um mês de antecedência. Numa situação pontual houve um atraso na resposta por parte do fornecedor, sendo que no final não conseguiu abastecer a capacidade requerida pela empresa de restauração. Esta dificuldade é também apontada pela chefe de cozinha da empresa de restauração:

“Eles para já não tinham sequer a quantidade que nós queríamos.. (...) Encomendamos os legumes à Agrobio, a fruta também. Acho que laranjas nem tinham; não conseguiram servir nunca laranjas. Forneceram em termos de fruta a maçã *starking*. Acho que não conseguiram servir mais nada. Porque não tinham capacidade de resposta para a quantidade. Mas a quantidade não era muita; não eram tantas escolinhas, eram só 400. Mas de qualquer maneira tínhamos que encomendar logo aí 150 kgs de maçã, laranja, por dia. E havia produtos que eles não forneciam. Acho que só nos forneceram o *starking*. Depois foi a batata e a cenoura.” (Entrevista n.º 31, Chefe cozinha EB1/JI CMC, maio, 2016)

Esta dificuldade foi mais sentida pela empresa de restauração do que pelas IPSS por questões de escala de fornecimento:

“Enquanto que uma IPSS se calhar fazem 50 refeições, a [nome da empresa], não é 50... tem de fazer 4000.” (Entrevista n.º 29, Técnica Refeições Escolares CMC, fevereiro, 2016)

No que concerne a qualidade do produto, a chefe de cozinha destacou o sabor dos alimentos biológicos:

“A fruta [biológica] não tem nada a ver com esta. Posso-lhe garantir. As batatas é que nunca mais me esqueci. As batatas ainda hoje falo nas batatas. Eram tão boas, tão boas. Uma batatinha amarelada. Mesmo boa, boa, boa.” (Entrevista n.º 31, Chefe cozinha EB1/JI CMC, maio, 2016)

Contudo este valor organolético não foi percebido por todos os intervenientes, nem a própria informação circulou de que estavam a consumir produtos biológicos. A atividade ficou de certa forma mascarada pela outra que decorria paralelamente - “Olha quem vem almoçar”, cuja presença de figuras públicas durante a hora do almoço desviou a atenção dos alunos do prato do almoço escolar.

“Fizemos mal termos junto as duas coisas. Se fosse a semana do biológico, ou vamos comer produtos biológicos. Ou até se fosse alguém vestido de vegetal, estaríamos a falar daquilo. E não, o que eles devem ter dito aos pais foi: olha hoje vem almoçar o não sei quantos (...) (Entrevista n.º 29, Técnica Refeições Escolares CMC, fevereiro, 2016)

De acordo com o núcleo de ação social, o projeto terminou por não ter a projeção pretendida. Faltou a componente educativa, complementar ao fornecimento dos alimentos biológicos, pelo que “podendo voltar para trás” fariam completamente diferente:

“Não seria a ementa do dia, se calhar seria uma ementa específica, sei lá. Os miúdos uma vez na vida, não é por aí, uma salada. Muitas verduras, qualquer coisa que os chamasse a atenção para o verde e para o biológico. Se a proteína também fosse biológica... aí também então nem quiseram conversar. (...) Mas nas hortas até era giro, nem que fosse uma amostragem, tirarem qualquer coisa da horta e entregarem na cozinha. (Entrevista n.º 29, Técnica Refeições Escolares CMC, fevereiro, 2016)

Nesta proposta é referida a importância de diferenciação do prato para chamar a atenção dos alunos. Na atividade executada a ementa era a que estava prevista, com a diferença de que a fruta e os legumes eram biológicos, e como tal menos perceptível pelos alunos que havia algo de diferente nesse dia. Também é argumentado que as atividades pedagógicas complementares deveriam ser diferentes, se possível estabelecendo conexões

entre as distintas etapas do sistema alimentar e com o objetivo de não serem maioritariamente recreativas, mas sim educativas.

Porém, pelo resultado obtido na iniciativa, o grupo de ação social acabou por se desmotivar para a replicação da atividade, sendo que esta não voltou a decorrer nos seis anos letivos seguintes. A Agrobio alega que é necessária uma persistência na atuação e não apenas ações pontuais, mas sim continuadas no terreno:

“(...) As pessoas estão muito mais vocacionadas em termos gerais, somos todos assim, para festas e não coisas continuadas. Festas, como digo dia da alimentação por exemplo. O que falta aqui em Portugal é uma experiência continuada, planeada com pés e cabeça... Não é só dizer tenho vontade em fazer isto. Vontade todos temos. Mas depois montar isto no terreno não é fácil.” (Entrevista n.º 1, Representante Agrobio, agosto, 2015)

Acrescenta ainda que:

“(...) depois há outra coisa. Na agricultura há falhas diversas, intempéries, temos que ter o plano A mas depois há o plano B se aquilo falhar. E a subversão de uma ideia está próxima. Tudo começa com uma boa ideia mas depois a subversão está aqui ao lado. Porque eu não encontro alternativa vou buscar qualquer coisa. Portanto isto tem que ser bem pensado e organizado.” (Entrevista n.º 1, Representante Agrobio, agosto, 2015)

Como tal, a planificação é vista como uma forma de minimizar determinadas falhas no fornecimento que no caso da agricultura está sujeita a quebras de produção por fatores vários (e.g. fenómenos climáticos). Também vimos no capítulo 7 que o setor da agricultura biológica está em franco crescimento, contudo, em Portugal, o mercado é maioritariamente caracterizado por pequenas produções e não existe uma forte organização dos produtores. Apesar da colaboração da Agrobio, servindo de intermediária entre os produtores e os consumidores, numa visão mais ampla de fornecimento, a concentração da oferta poderia facilitar a logística nas compras. Numa ação planeada e continuada e menos episódica, na visão da Agrobio o abastecimento das escolas com alimentos biológicos pode ter um potencial enorme para promover e garantir estabilidade aos próprios profissionais da agricultura:

“O que é que nós fizemos com os agricultores? Foi dizer-lhes com tempo aquilo que nós precisávamos e já agora que um dos maiores favores para um agricultor é que no final da produção tem o produto todo vendido. Já viu o que é? Isto tem uma bondade impressionante. Por isso é que isto é tão importante para a agricultura biológica.” (Entrevista n.º 1, Representante Agrobio, agosto, 2015)

Esta previsão de aquisição de produtos biológicos é, no caso das escolas, percecionada como um processo simples e perfeitamente exequível. A contratualização prévia do fornecimento (no mínimo um ano) permite aos agricultores organizar a sua produção, ao mesmo tempo que fornece um apoio para a solidificação e crescimento do setor, bem como para a manutenção do tecido social e revitalização das zonas rurais.

Aquisição de produtos locais - o caso do município de Torres Vedras

Município, desenvolvimento sustentável e território educativo

O município de Torres Vedras tem assumido uma visão e ação estratégica para um desenvolvimento sustentável. Em 1999 dá início à elaboração do Plano Municipal de Ambiente Torres XXI, que constitui um instrumento preliminar à Agenda Local implementada em 2008. Recentemente está em desenvolvimento a Agenda Torres Vedras 2030 “Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável”, em resposta aos objetivos de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas. Já em 2017, o município integra a Aliança ODS criada em 2016 com o objetivo de estimular a comunicação entre parceiros e facilitar a implementação dos princípios emanados da Agenda 2030. O Município de Torres Vedras faz parte também da Rede de Cidades Educadoras⁴⁰ Ainda numa declaração da câmara aprovada em reunião de executivo há cerca de uma década atrás o município comprometia-se a introduzir, sempre que possível, critérios ambientais nos processos de contratação.

Na sua política estratégica de promoção do desenvolvimento sustentável o município destaca-se pela participação em projetos europeus relativos à contratação pública desde há pouco mais de uma década (Anexo 7). Apesar da maioria dos projetos estar focada nas questões energéticas, destacamos contudo o projeto *Green Med (2003-2006)*. Neste uma das aquisições sustentáveis foi a opção por detergentes ecológicos nos refeitórios escolares do pré-escolar e do primeiro ciclo. Os fornecedores dos detergentes eram entidades locais que

⁴⁰ Ver: <http://www.edcities.org/ciudad/torres-vedras/> acedido em 17 fevereiro de 2017.

habitualmente não estavam familiarizados com os critérios ambientais, e como tal foram dinamizadas ações de formação para compreenderem a importância dos critérios ambientais. Também foi desenvolvido o Centro de Educação Ambiental – um edifício bioclimático, no qual são dinamizadas atividades pedagógicas para as crianças. A alimentação não é âmbito de trabalho em nenhum dos projetos. Em entrevista a técnica da CMTV refere que relativamente a este conjunto de projetos, a alimentação não tem sido o principal foco nas aquisições públicas. Encontramos a justificação na implementação dos critérios de sustentabilidade, que é percebida como mais difícil de implementar. Porém, dentro destes, a compra de alimentos locais é aquele que aparece como o mais fácil de colocar em prática justificado pela mensurabilidade dos quilómetros alimentares.

“ (...) neste momento queríamos trabalhar isso porque obviamente uma pegada ecológica de um alimento que vem importado de qualquer outro país é muito maior que a pegada ecológica de um alimento que seja produzido aqui. Temos tentado trabalhar mais nessa perspetiva. A confeção e preparação de refeições ainda não evoluímos nesse sentido. Estamos essencialmente agora na parte da origem. Acho que é mais fácil de controlar e mais fácil de explicar de alguma forma” (Entrevista n.º 22, Técnica Compras Públicas CMTV, dezembro, 2015)

Como vimos em capítulos anteriores, a questão da distância ligada a uma maior sustentabilidade alimentar não é linear. Autores como Edwards-Jones et al (2008), Du Puis (2006) e Purcell (2006) alertam para a necessidade de haver uma precaução para esta generalização. Não é apenas o tipo de transporte, como as técnicas de produção devem ser tidas em conta para uma avaliação da sustentabilidade deste critério de proximidade local.

É também destacado o ano de 2014 quando o executivo do município assume uma política de inclusão de critérios sociais para além dos ambientais. Porém, segundo a técnica da CMTV (2015) não têm trabalhado muito a questão dos critérios sociais. As experiências de introdução de critérios de sustentabilidade nas compras públicas mostram-nos que há primeiramente uma inclusão de critérios ambientais e só posteriormente os sociais. Pelo explicitado, tal manifesta-se também naquela que tem sido a atuação do município de Torres Vedras na contratação pública. Porém, mesmo nos critérios ambientais, há uma **difícultade da sua integração na contratação pública**, pela **falta de tempo, da capacitação dos funcionários e de sensibilização dos fornecedores**:

“Temos sempre toda consciência dos critérios ambientais nos procedimentos de contratação mas (...) há a dificuldade em adotar critérios, a dificuldade em informar e sensibilizar fornecedores e tudo isto acaba por ser um bocadinho mais difícil de funcionar efetivamente ... nós podemos definir a política ou a visão muito boa mas depois.... Nós temos um grupo de trabalho interno que tem os dirigentes da maior parte das áreas que fazem aquisições e tentamos trabalhar critérios e discutir, mas não tem ... pronto, não temos toda a nossa contratação com critérios ambientais; se calhar temos 10% ou 5%. (...) Há um trabalho ainda muito grande para fazer.” (Entrevista n.º 22, Técnica Compras Públicas CMTV, dezembro, 2015)

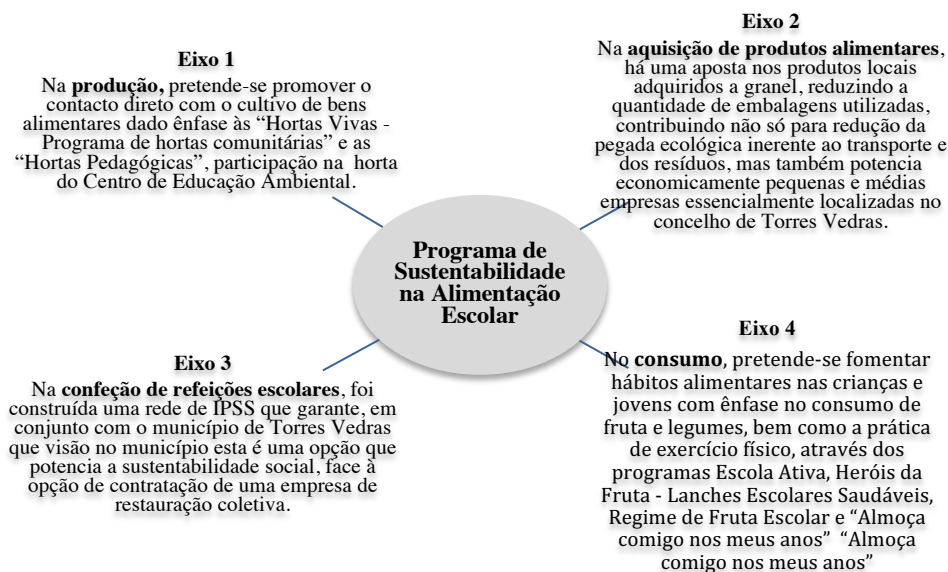
Questionámos se há uma perspetiva de, no futuro, incluírem outros critérios de sustentabilidade:

“Isto é como um acessório. (...) Era bom trabalhar a capacitação dos técnicos da administração local. A importância, senão as pessoas não percebem porque é que estamos a falar destes critérios. (...) A capacitação do setor público local para a importância dos critérios locais é chave. Por outro lado, a questão da sensibilização dos executivos dos municípios locais. No nosso caso isso não é problema até acaba por acontecer muito *top-down*. O nosso executivo é muito assim, mas nas questões da sustentabilidade é às vezes pró-activo de mais ...” (Entrevista n.º 22, Técnica Compras Públicas CMTV, dezembro, 2015)

Como podemos verificar, a equipa responsável pelas aquisições é confrontada com uma série de outras questões que têm que ser resolvidas diariamente podendo não haver o tempo disponível para compreender de que forma os critérios ecológicos ou sustentáveis podem ser integrados. A participação em projetos de investigação com o apoio técnico do LNEG, operacionalizados através de experiências piloto, tem agilizado esse processo. Ao mesmo tempo que decorrem os processos de contratação existe um acompanhamento e formação dos técnicos.

Mas voltando à questão da alimentação, apesar das barreiras percepcionadas para uma sustentabilidade alimentar via contratação pública, têm sido introduzidos nas refeições escolares dos estabelecimentos de ensino que estão sob a tutela da Câmara Municipal, alimentos produzidos localmente (do concelho de Torres Vedras e concelhos vizinhos). Esta

iniciativa passou a estar integrada no **Programa de Sustentabilidade na Alimentação Escolar** (PSAE) que foi implementado a partir do ano letivo 2014/2015, para um público alvo dos 3 aos 10 anos, e desenvolvido em quatro eixos de ação:



Fontes: Portal de Educação de Torres Vedras <https://www.educacaotorresvedras.com/>, consultado a 12 de outubro de 2017.; Alves e Granadas 2016).

Alves, J., e Granadas, Carlos. 2016. "Algumas modalidades de Circuitos Curtos Agroalimentares - Apresentação e debate sobre experiências". Comunicação apresentada no INIAV Oeiras 19 de Dezembro 2016.

Relativamente à oferta educativa, as escolas do concelho de Torres Vedras estão organizadas em quatro agrupamentos de escolas: Henrique Nogueira, Madeira Torres, Padre Vítor Melícia e São Gonçalves. Existe igualmente uma oferta privada, IPSS ou contrato de associação no âmbito dos vários níveis de ensino, uma Associação de Educação de Crianças Inadaptadas (APECI), três escolas de ensino profissional e uma unidade de Ensino Superior Politécnico. No que se refere à estrutura associativa dos pais e encarregados de educação, esta é constituída por onze entidades.

No total o município tem sob a sua tutela, no que se refere às refeições escolares, 38 jardins de infância (1230 utentes de JI) e 42 escolas do 1.º ciclo (2867 alunos) (Alves e Granadas 2016). Para o fornecimento das refeições, o município optou por uma gestão municipal (onde são produzidas cerca de 230 mil refeições/ano) e pelo estabelecimento de parcerias com IPSS (onde são produzidas cerca de 400 mil refeições/ano). As refeições são preparadas em três refeitórios municipais, concretamente:

- **Refeitório da EB 1 Conquinha;**
- **Refeitório do JI da Conquinha;**
- **Refeitório da EB n.º 1 de Torres Vedras.**

A partir destes três polos são distribuídas refeições a quente para as copas dos seguintes agrupamentos escolares: São Gonçalo (9 copas); Padre Vítor Melícias (6 copas); Padre Francisco Soares (7 copas).

No nosso estudo visitámos a cozinha localizada numa Escola Básica do 1.º Ciclo de Torres Vedras (EB 1 - TV), que fornece cerca de 1150 refeições por dia (Portal de Educação Torres Vedras, <https://www.educacaotorresvedras.com/>, consultado a 15 de outubro de 2017). Nesta observamos o almoço do 1.º ciclo e entrevistámos um representante do executivo da CMTV, o responsável dos refeitórios, a chefe de cozinha, a responsável do economato, a coordenadora do 1.º ciclo e uma encarregada de educação.

Oferta alimentar, gestão municipal e educação alimentar

A oferta alimentar é constituída pelo almoço e lanche, leite escolar e fruta proveniente do Regime de Fruta Escolar (presente em todas as escolas do 1.º ciclo desde o primeiro ano que foi implementado em Portugal). Algumas escolas aderiram ao programa PERA. A ementa vegetariana é servida aos alunos cujo Encarregado de Educação optou por este regime alimentar.

Para o ano letivo 2015/2016⁴¹, a tabela 9.2 reflete os valores aprovados pela câmara municipal para o preço das refeições do pré-escolar e primeiro ciclo. Para os adultos, nos refeitórios de gestão municipal foi mantido o preço de refeição em €2,75.

Tabela 9.2. Preço das refeições escolares no pré-escolar e 1.º ciclo e penalização por prolongamento de horário do Município de Torres Vedras.

Escalão da Segurança Social	Preço	Preço se comprado no próprio dia
1	- €	0,48 €
2	0,73 €	1,16 €
3	1,46 €	2,10 €

Fonte: Edital N.º 61/2015 - Divisão de ação social escolar - serviço de apoio à família – educação pré-escolar – refeitórios de gestão municipal – preço de refeições – ano letivo 2015/2016

Relativamente ao estabelecimento de ensino que visitámos localiza-se a poente da sede do agrupamento e é constituído por dois edifícios: um maior, onde funciona o 1.º ciclo com doze turmas, e outro mais pequeno onde está o Jardim de Infância, sendo que ambos

⁴¹ Para financiamento das refeições escolares para o ano letivo 2015/2016 foi estabelecido um contrato-programa com o Ministério da Educação representado pela Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares, para financiamento do Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos Alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico (Contrato n.º 432/2017). Neste o Ministério da Educação compromete-se a pagar € 0,58 por aluno, num universo previsto de 2976 alunos.

partilham o mesmo pátio do recreio (AEMT 2014). No edifício do 1.º ciclo está localizada a cozinha municipal que existe há cerca de 8 anos.

Quando foi implementado o “Programa de Generalização das Refeições Escolares no 1.º Ciclo”, a câmara optou por não instalar cozinhas nas escolas de menores dimensões pelo elevado investimento que isso implicaria no orçamento municipal (de construção e manutenção anual). Como alternativa, o fornecimento das refeições passou a ser efetuado através do transporte de refeições produzidas em cozinhas já existentes. A cozinha do JI foi reformulada já há quatro anos atrás (considerando 2016) o que permitiu um aumento do número de refeições fornecidas.

A distribuição das refeições a quente é efetuada para as escolas que estão localizadas a um raio máximo de dez minutos em média, ida e volta. Nas escolas mais afastadas, para evitar um período de transporte superior a esse tempo, e de forma a preservar a qualidade das refeições, a câmara municipal delegou às juntas de freguesia o serviço de fornecimento de refeições escolares. Por sua vez, as juntas de freguesia através de parcerias com as IPSS locais fornecem as refeições escolares, que estão localizadas próximas das escolas. Em todo o município, integrado no programa de sustentabilidade alimentar nas escolas, esta rede de IPSS garante o fornecimento de cerca de 4000 refeições escolares por dia (Alves e Granadas 2016).

O valor pago por refeição no caso das IPSS é cerca de 3 euros, o qual é superior ao preço de venda da refeição. Anteriormente o valor era 2.75 euros, contudo, a autoridade tributária, passou a exigir a inclusão do IVA no caso das refeições que não são realizadas para os seus utentes. Este excedente contribui para a sustentabilidade económica destas instituições de solidariedade. Esta aposta nas IPSS é também vista como uma forma de contribuir para a **sustentabilidade social**, ao promover o emprego nas localidades rurais, permitindo estabilizar o tecido social. Como destaca em entrevista:

“Consegue-se manter aquelas pessoas empregadas naquele local e é preciso ver que a maior parte das vezes são situações de aldeias, que se não houver emprego as pessoas vem todas aqui para Torres Vedras [cidade]. (Entrevista n.º 24, Representante do executivo CMTV, maio, 2016)

De acordo com o Portal de Educação de Torres Vedras (<https://www.educacaotorresvedras.com/>, consultado a 13 de outubro de 2017), o fornecimento de refeições escolares mediante as IPSS criou emprego efetivo a 55 pessoas. É

referido ainda que esta é uma forma de manutenção da estrutura associativa que existe localmente, favorecendo valores de proximidade entre a comunidade, uma vez que:

“Quem faz as refeições muitas vezes são a mãe ou a avó dos miúdos da escola, e portanto elas querem que os filhos comam bem. E portanto de certeza que as refeições são boas porque são os seus filhos e os seus netos que se estão a alimentar daquilo que elas estão a produzir” (Entrevista n.º 24, Representante do executivo CMTV, maio, 2016)

Tal perspetiva é também partilhada pelo responsável das cozinhas municipais:

“As regras das IPSS são melhores; estão mais junto à população, conhecem a população, dão mão de obra estável às pessoas que lá trabalham e portanto acaba por criar emprego, um laço mais íntimo com as pessoas que lá estão e se formos a ver com as medidas acaba por entrar dinheiro como foi visto, 2.75 euros.” (Entrevista n.º 23, Técnico do Refeitório CMTV, maio, 2016)

Esta é uma forma de participação às associações locais – neste caso as IPSS – que o município considera uma medida mais produtiva do que a cedência de subsídios. Esta fixação populacional nos meios rurais está também presente na construção dos novos centros educativos no concelho, cuja prioridade tem sido as zonas fora da cidade de Torres Vedras.

Concretamente na EB1 - TV as ementas confeccionadas nas duas cozinhas são elaboradas pelo técnico de HSST para um período de três semanas. Anteriormente a elaboração das ementas e da gestão do refeitório escolar estava a cargo de um professor e da nutricionista a qual era definida de acordo com a Circular 3. Em entrevista, a chefe de cozinha revive esse período em que as restrições eram menores, o que permitia a realização de alguns pratos como os fritos que tanto as crianças como os adultos apreciavam. Contudo, assume que as alterações introduzidas pela Circular 3 são importantes por serem mais saudáveis, revelando-nos como tem sido essa transição:

“As refeições tem evoluído para melhor, não podemos dizer que não. Só que há uns anos atrás era confeccionado de outra maneira (...). Exatamente! Agora é só o azeite. Não há outras coisas. Por exemplo, naquela altura fazíamos carne de porco frita, com batata aos quadrinhos e os miúdos adoram aquilo e agora já não se

pode fazer. Já não se podem fazer os fritos. Às vezes os professores dizem “*ai tenho tantas saudades daquela comidinha*” e eu digo “*Agora já não se pode*”... Mas pronto é muito mais saudável para as crianças.” (Entrevista n.º 26, Cozinheira EB1/JI CMTV, maio, 2016)

Na gestão do refeitório a aposta tem sido na diversificação das ementas, ou seja, para cada novo ciclo de ementas (após três semanas) é efetuada alguma alteração, seja o tipo de sopa, o acompanhamento, a sobremesa, entre outros. Da mesma forma, é dada preferência à variação do modo de confeção (e.g. caldeirada, feijoada, jardineira, *stroganoff*). Para o responsável dos refeitórios da CMTV este é um dos “segredos” para potenciar o consumo das refeições, ou seja, saber conjugar os distintos componentes de semana a semana com o objetivo de diversificar as refeições apresentadas e estimular o seu consumo, criando novas experiências alimentares. Por sua vez a adequação das capitações nas fichas técnicas das ementas escolares (e.g. segundo a faixa etárias) com base num historial de fornecimento, contribui também para a redução do custo unitário do serviço prestado. Tal é visto como uma forma de contribuir para a sustentabilidade alimentar das refeições

No refeitório da EB1 - TV, o almoço realiza-se em dois momentos: o primeiro às 12.30h, e o segundo às 13h. Os alunos vão buscar o tabuleiros e eles próprios recolhem o almoço, onde estão duas funcionárias a servir. As auxiliares acompanham as crianças, tiram as espinhas do peixe, partem a fruta, vêm o que os alunos comem e o que não comem e auxiliam aqueles que não querem consumir toda a refeição. Quando os alunos não gostam de algum alimento (e.g. as lulas foi um dos pratos apontados) a política da escola é insistir para que os provem. Durante a nossa visita detetámos alunos com maior dificuldade em comer o almoço havendo pelo menos duas auxiliares de ação educativa que acompanhavam os alunos e chegavam mesmo a dar a refeição à boca em algumas situações (Figuras 9.6; 9.7).



Figura 9.6. Fotos da Visita. Esquerda: Talheres e copos dispostos em tabuleiros dos quais os alunos se servem; Direita: Refeição servida aos alunos. (EB 1 - TV)



Figura 9.7. Fotos da visita. Esquerda: Tabuleiros durante a hora do almoço; Direita: Alunos durante a hora do almoço; disposição em filas para optimização do espaço do refeitório. Auxiliar de ação educativa da escola a ajudar um aluno durante a hora do almoço.

Para além do almoço escolar, é distribuído leite no âmbito do programa Leite Escolar. O município também aderiu ao Programa Fruta Escolar desde o primeiro ano estando este implementado em todas as escolas do pré-escolar e do 1.º ciclo. Antes do programa, havia um produtor e um distribuidor locais que forneciam frutas aos alunos do pré-escolar, essencialmente maçã e pêra de calibre mais pequeno que não podia ser vendida.

No RFE a fruta é adquirida a um fornecedor de um concelho vizinho. Segundo a indicação da vereadora da CMTV, a aquisição é efetuada por convite às entidades, pelo procedimento de contratação ajuste direto. Houve primeiro uma tentativa de convidar um fornecedor do concelho de Torres Vedras, contudo este não conseguia fornecer ao preço proposto pelo município, pelo que se optou por um produtor um pouco mais distante localizado em Alcobaça.

Na EB - TV a fruta do RFE é rececionada à terça-feira para ser consumida nesse mesmo dia à tarde, e também é recebida à quinta-feira. Para além da fruta, também os alunos consomem tomate e cenoura que, contrariamente ao que foi dito noutros casos, aqui nesta escola, de acordo com a coordenadora da EB1/JI os alunos consomem com agrado os hortícolas; também a fruta é preparada em tabuleiros para mais facilmente ser consumida pelos alunos.

Um dos aspetos negativos encontrados é que as frutas normalmente disponíveis são apenas a maçã, pêra, banana e laranja, o que para a coordenadora do EB1/JI é um pouco limitado na variedade. Tal coloca restrições, não apenas na diversidade da oferta alimentar, como na oportunidade dos alunos terem novas experiências gustativas ao contactar com alimentos diferentes.

Já na operacionalização do RFE, a coordenadora do EB1 /JI - TV expressa uma certa falta de entusiasmo pela burocracia associada. Nomeadamente é requerido um preenchimento mensal da quantidade de fruta recebida e da consumida e a elaboração de um relatório descrevendo as atividades desenvolvidas complementares e obrigatórias. A contagem da fruta e o preenchimento dos mapas não são vistos como complicados pela coordenadora, uma vez que é agilizado num processo de partilha de responsabilidades e de delegação de tarefas. Explica-nos desta forma:

“Às minhas auxiliares, ou seja as minhas assistentes operacionais - eu delego muito as tarefas e mesmo aquelas administrativas. É importante saber delegar e as pessoas estão realmente dentro dos assuntos. Eu só tenho que ver. A fruta chegou? Chegou. Então está resolvido. Elas conferem se está tudo correto. Tenho uma que me faz o lançamento em mapa Excel para enviar para a direção, eu só vejo se está tudo certo, se sobrou fruta ou não sobrou e portanto não sinto esse peso.”
(Entrevista n.º 25, Coordenadora EB1/JI CMTV, maio, 2016)

Contudo, relativamente ao relatório que é exigido, a coordenadora diz-nos que tem acompanhado a implementação do RFE, e que este documento é cada vez mais exigente. Nesse mesmo ano tinham sido dadas novas orientações para a sua elaboração:

“De modo que me apercebo que de ano para ano há mais burocracia, mais mapas. Agora temos no final do ano que fazer mais um relatório para justificar a chegada da fruta, que atividades foram feitas para motivar realmente, que atividades foram desenvolvidas pela escola, em que turmas, em que dia. Ou seja tem que se ter um registo para tudo. Querem ver fotografias, querem ver danças, facturas, comprovativos. Isso realmente está a ser muito burocrático... eles tem de começar a confiar que a fruta é dada às crianças, os mapas são feitos e isso já seria suficiente.”
(Entrevista n.º 25, Coordenadora EB1 A/JI B CMTV, maio, 2016)

Tal facto leva a que haja uma desmotivação na implementação do programa por parte dos vários intervenientes. Numa tentativa de flexibilizar o processo a evidência de que foram realizadas atividades é dada através de fotografias. As atividades realizadas neste âmbito são diversas ao longo do ano havendo uma especial atenção no dia da alimentação (16 de

outubro). Também no refeitório observamos diversos cartazes alusivos à alimentação (Fig. 9.10).

Durante o ano letivo realizaram espetadas de fruta, cultivo da horta, ida aos mercados, e atividades no Centro de Educação Ambiental de Torres Vedras. Algumas turmas participaram na dinamização de pequenos canteiros durante a quinzena da floresta. Também os pais e encarregados de educação associaram-se a algumas atividades, como assegura a coordenadora: “a Associação de Pais está sempre do nosso lado”. Um exemplo é o desenvolvimento da horta escolar com a cedência de sementes para a escola. Contudo são apresentados alguns obstáculos na execução da mesma:



Figura 9.8. Pormenor da Roda dos Alimentos no Refeitório da EB 1 - TV

“Mas aquela horta precisava de levar ali muito mais terra, muito mais estrume, mais adubo porque os pequenitos adoram andar por lá, regar e ver o crescimento da planta. Eles adoram. Agora tem que haver algum apoio da autarquia porque nós não temos dinheiro. Na escola não temos dinheiro nenhum.” (Entrevista n.º 25, Coordenadora EB1/JI CMTV, maio, 2016)

Com efeito, há uma desmotivação para a dinamização da horta escolar, sendo que determinadas barreiras em termos de infraestruturas tem condicionado à implementação do projeto. Apesar da Câmara ter disponibilizado um jardineiro para dar apoio a oito hortas pedagógicas nas escolas, no âmbito do programa de sustentabilidade alimentar escolar do município, parece que não têm sido suficientes. O estabelecimento de parcerias (e.g. com o associação de pais), tem permitido avançar com a iniciativa, sendo contudo necessário um maior envolvimento da estrutura autárquica.

Produtos locais na ementa escolar

A utilização de produtos locais para a confeção das refeições escolares integra atualmente o eixo 2 - **aquisição de produtos alimentares** do Programa de Sustentabilidade Alimentação Escolar (PSAE). A aposta tem sido na aquisição dos géneros alimentícios para

as cozinhas municipais, privilegiando os pequenos e médios produtores sediados no município de Torres Vedras. Esta iniciativa começou a ser planeada no ano de 2011 em plena crise financeira nacional, durante a qual o município começou a analisar de que forma a economia local poderia ser revitalizada. Por outro lado, para a vereadora da CMTV a distância de proveniência dos alimentos de fornecedores distantes suscitava questões da origem dos alimentos e dificultava a resolução de determinados problemas operacionais:

“Por outro lado tínhamos o reflexo (...) da relação com fornecedores que não estão aqui ao pé e que devido aos concursos são fornecedores de longe, que não nos conhecem de sítio nenhum e que nos trazem o que quiserem e depois temos dificuldade na devolução, na correção e portanto acaba por dificultar todo o trabalho.” (Entrevista n.º 24, Representante do executivo CMTV, maio, 2016)

Nesse sentido, pretendia desenvolver uma estratégia para aquisição de produtos locais os quais são entendidos como aqueles produzidos no concelho de Torres Vedras ou nos concelhos vizinhos. Como refere os responsável do economato do refeitório (2016):

“Produtores locais temos frutas e legumes e carne que vem do mercado. Mercearia o senhor tem sede em Torres Vedras. Congelados vem todos de fora, peixes também; vem de Mafra”. Entrevista n.º 28, Chefe de compras do refeitório EB1/JI CMTV, junho, 2016)

Logo à partida, de acordo com técnica da CMTV, havia uma perceção da dificuldade na aquisição preferencial de produtos locais na contratação pública:

“Sim em termos legais é complicado, porque não pode haver um critério direto que diga que o produto tem que ser fornecido, produzido a x km a que vai ser produzido. Penso que nem sequer é possível (...). Por causa da lei da concorrência.”. (Entrevista n.º 22, Técnica Compras Públicas CMTV, dezembro, 2015)

Como tal, a opção passou pela **mudança do tipo de procedimento de concurso público para ajuste direto**, com convite às entidades. Esta transição deu-se no ano letivo 2012/2013. Anteriormente era lançado um concurso público em que as peças do

procedimento estavam definidas num caderno de encargos. Havia apenas um lote global que incluía os diferentes tipos de produtos alimentares. As entidades adjudicadas eram normalmente um grande distribuidor de alimentos que fornecia por exemplo peixe, carne em fresco e ultracongelados e um grande grossista que fornecia frutas e legumes. De acordo com o responsável do refeitório da CMTV:

“Aqueles que tivessem melhor volumetria financeira conseguiam ganhar os lotes. (...) estávamos a dar financeiramente possibilidade a que os grandes aumentassem a sua dimensão porque eram eles que ganhavam sempre.” (Entrevista n.º 23, Técnico do Refeitório CMTV, maio, 2016)

Recordamos que pelo Código dos Contratos Públicos 2008, o ajuste direto permite o convite até três empresas sendo aplicável aquisições até 75 000 euros durante 3 anos (e 25 000 euros cada ano). Nesse sentido, o lote anterior de aquisição foi dividido em lotes mais pequenos, correspondendo a cada um, um procedimento por ajuste direto. As tipologias de lotes definidos foram nomeadamente: 1º lote “fruta”; 2º “legumes”; 3º “produtos quarta gama”; 4º lote “batata com casca”; 5º lote “peixe congelado”; 6º lote “transformados de carne”, 7º lote “transformados de peixe; 8º lote “legumes congelados”. Por questões de higiene e segurança alimentar, apenas utilizam peixe congelado. A questão da escala é neste caso superada através da contratação de produtos organizados por lotes e funcionando como concursos em separado. Portanto, acaba por dar um pouco de mais trabalho pois em vez de um concurso, têm de fazer vários, embora nos formulários uma grande parte dos campos já está preenchido.

A utilização de legumes congelados deve-se a duas razões principais: maior garantia de disponibilidade e facilidade em termos operacionais. As carnes frescas são pedidas e confeccionadas mediante necessidade (exceto os hambúrgueres que são congelados). Questionámos se a preferência por produtos congelados (e.g. legumes) não implica um maior consumo energético requerido para a refrigeração. É referido que a gestão de *stocks* e as quantidades necessárias não justificam a compra em fresco (e.g. brócolos, ervilhas, couve flor, feijão verde) e existem alguns legumes que o fornecedor de frescos não possui e, como tal, tem que necessariamente fornecer congelados. Por questões logísticas, os pedidos são concretizados em dias específicos para que os próprios fornecedores possam organizar-se para as entregas que em determinados casos são valores considerados significativos (e.g. diariamente a quantidade de fruta requerida pode ser mais de 100 quilogramas). Para garantir

a frescura dos alimentos, a entrega dos legumes frescos utilizados diariamente nas sopas e saladas, é efetuada no dia anterior à confeção.

Mas voltando ao processo de contratação por convite às empresas, para que os produtores locais tivessem conhecimento desta oportunidade, foram organizadas sessões de esclarecimento pela Câmara Municipal. Nestas eram dadas informações sobre o procedimento de contratação, critérios a cumprir, e como desenhar a proposta. Para a vereadora da CMTV, os produtores sentiam-se gratificados pela iniciativa de os informar acerca da existência deste novo tipo de procedimento de contratação e da forma como poderiam concorrer.

Esta abordagem do município é semelhante ao que aconteceu em outros países na Europa. Por exemplo, em Oulu, na Finlândia foi também adotado este procedimento havendo a preocupação em comunicar aos fornecedores locais esta possibilidade de abastecimento (Lehtinen, 2012).

Em Torres Vedras, na seleção das empresas convidadas, é dada preferência às empresas do concelho ou dos arredores. Segundo a vereadora da CMTV o critério de adjudicação é o menor preço, contudo é argumentado que a empresa adjudicada, resulta já de um processo prévio de seleção. Dá um exemplo em concreto:

“Para os produtos lácteos, quando se convidam três empresas, nós escolhemos as que consideramos que podem ser empresas de qualidade para fornecer e vamos diretamente a essas empresas com o valor que estamos disponíveis para pagar... e até aquele valor... e quais são as condições em que adquirimos e as que estiverem efetivamente interessadas respondem. Depois é uma questão de escolhermos de acordo com o que apresentarem. Se apresentarem preços mais baixos ou condições mais próximas daquilo que é pedido ... mas já é por convite. Já são só aquelas.” (Entrevista n.º 24, Representante do executivo CMTV, maio, 2016)

Outra vantagem deste processo refere-se à **gestão dos produtos encomendados**. A responsável do economato relata que um dia tiveram uma falha de produto e imediatamente contactaram o fornecedor que na hora reabasteceu o refeitório, o que como ressalta “*Não é o mesmo que ter um em Mafra e ligar e dizer que falta não sei o quê.*” Esta proximidade possibilita uma melhor solução de eventuais problemas.

Esta agilidade logística entre as cozinhas institucionais e os produtores locais aumenta a eficiência do serviço ao dar resposta a falhas no abastecimento dos produtos

alimentares. No novo modelo de contratação são identificadas duas vantagens da utilização deste novo procedimento:

“Por um lado o dinheiro fica cá efetivamente e as pessoas sentem-se recompensadas porque são fornecedores locais e estão a vender para os seus filhos para os seus netos e (...) a relação é de mais confiança, maior proximidade. Foi uma alteração positiva para o nosso concelho com a vantagem da questão da sustentabilidade porque acho que realmente é muito importante que se consuma o que é produzido em termos locais.” (Entrevista n.º 24, Representante do executivo CMTV, maio, 2016)

Com efeito, a utilização de alimentos locais está associada não apenas à revitalização rural como também à consolidação das estruturas empresariais locais, como refere igualmente o técnico responsável pelos refeitórios municipais:

“Há aqui um fornecedor da terra que ele cresceu um bocadinho devido a isso. Muitas vezes são comprimidos pelos grandes... a verdade é essa.” (Entrevista n.º 23, Técnico do Refeitório CMTV, maio, 2016)

Por outro lado, é apontado um menor impacto ambiental da utilização deste tipo de alimentos. Contudo, esta relação com a sustentabilidade ambiental pode não ser tão óbvia. Como víamos em capítulos anteriores, é preciso considerar não apenas a distância percorrida pelos alimentos desde o produtor até chegar ao prato escolar, mas também as técnicas e os produtos que são aplicados na sua produção. Quando não há esse conhecimento, determinados tipos de certificações podem ser requeridas para garantir a sustentabilidade ambiental dos alimentos. Como tal questionámos se já fora equacionada a possibilidade de incluir **produtos biológicos** nas refeições escolares, à qual responderam-nos que:

“É caro e não há nessas quantidades.” (Entrevista n.º 23, Técnico do Refeitório CMTV, maio, 2016)

“É mais difícil conseguir-se, mas consegue-se. Já não se consegue exatamente da mesma maneira, porque por exemplo produtores que sejam de Torres Vedras e que consigam ter a abrangência para os vegetais todos nós não conseguimos ter. E

depois pode-se ir através da Biocoop, quer de outras entidades ligadas à agricultura biológica. Mas elas já fazem concentração do país inteiro. Se fazemos uma coisa perdemos a outra. A nossa tentativa é que as coisas vão gradualmente.” (Entrevista n.º 24, Representante do executivo CMTV, maio, 2016)

Nesse sentido, o preço e a disponibilidade dos produtos são posicionados como impeditivos para a integração imediata dos produtos biológicos nas compras públicas, o que não significa que não possam ser adquiridos no futuro. A estratégia passa por uma implementação gradual de critérios de sustentabilidade, com um foco inicial na revitalização económica e uma manutenção das estruturas produtivas na região, a par com uma preocupação ambiental com os quilómetros alimentares. Posteriormente há a possibilidade de inclusão de outros produtos com qualidade certificada como é caso dos alimentos biológicos. Esta estratégia de integração de critérios de sustentabilidade é semelhante à adotada em outros casos europeus, como o da Itália⁴²

Importa também referir que a escala de governação local é mais uma vez referida como a mais indicada para a implementação de medidas no seio das comunidades. Como declara a vereadora:

“As coisas tem que ser assim. Não podemos estar à espera que arranjem um programa nacional para se fazer. As coisas podem ser perfeitamente de baixo para cima. Arranjar uma estratégia para o efeito e dispormo-nos a fazer de forma diferente daquilo que é o habitual.” (Entrevista n.º 24, Representante do executivo CMTV, maio, 2016)

Cruzamo-nos com alguns constrangimentos que podem decorrer neste modelo de aquisição. Uma das restrições refere-se ao limite de contratação imposto pelo ajuste direto o qual não pode ficar acima dos 75 000 euros por contrato celebrado (n.º 1, artigo n.º 20, CCP 2008). Também não podem ser convidadas a apresentar propostas, na sequência do ajuste direto, entidades às quais a câmara municipal tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, o valor acumulado das aquisições a dado fornecedor no valor de 75 000 euros (n.º 2 do artigo 113º do CCP). De acordo com o técnico responsável

⁴² Em Roma, no concurso público para o fornecimento das refeições escolares, para 2004-2007 era requerido que as empresas de restauração fornecessem fruta e legumes frescos biológicos no primeiro ano, e no segundo ano, eram também necessário fornecer pão, massa, arroz, ovos, e tomate enlatado no segundo (Foodlinks 2003).

pelos refeitórios, quando o objetivo é potenciar o território empresarial e uma vez que o concelho possui um limitado número de empresas, esta regra da contratação pública poderá criar um impeditivo para uma ação no tempo de uma estratégia de promoção dos produtos locais. Este é o problema das estratégias pela defesa do local ('defensive localism') abordadas na literatura. Hinrichs (2003) e Winter (2003) chamam a atenção para um certo risco de paroquialismo local. A legislação está construída de forma a combater este risco e dar oportunidade a outras empresas fora da região de concorrerem, mas depois surgem estes constrangimentos difíceis de gerir quando um município quer apostar nos produtos locais. A falta de produtores locais pode ser uma enorme limitação nestas situações.

Outras dificuldades associadas são-nos relatadas pela chefe de compras do refeitório, concretamente a **falta de disponibilidade de produto de alguns fornecedores**:

“É muita comida. São muitos produtos. E os fornecedores podem não ter capacidade para isso. (...) Nós tínhamos também um fornecedor de 4.^a gama (dos produtos que vem descascados, a batata a cebola; que era um fornecedor local pequeno e esse fornecedor teve que desistir, porque depois o não conseguia acompanhar porque era um fornecedor pequeno. Não tinha maneira de subsistir. Tem que ser mesmo uma empresa que tenha.”

Outros obstáculos encontrados referem-se ao prazo de pagamento e à capacidade de abastecimento.

“o pagamento que é de 3 em 3 meses e às vezes há fornecedores que não conseguem suportar.” (Entrevista n.º 28, Chefe de economato do refeitório EB1/JI CMTV, junho, 2016)

“depois houve também aquele senhor que forneceu aqui peixe congelado, tinha os produtos muitos bons, mas tinha os preços um pouco mais elevados que o fornecedor deste ano. Claro que os produtos não tem tanta qualidade como os produtos que o senhor tinha. E o senhor não quis baixar os preços e até podia ter ganho. Mas ele disse que só trabalha com aquele produto e só com aquele produto.” (Entrevista n.º 28, Chefe de economato do refeitório EB1/JI CMTV, junho, 2016)

Apesar destes obstáculos associados há, por parte dos entrevistados, uma apreciação positiva desta medida integrada no Programa de Sustentabilidade Alimentar. Ressaltamos contudo que parece haver alguma falta de articulação entre os quatro eixos de atuação do Programa. A título de exemplo, na dinamização das hortas – espaço que pode servir de base a um sem-número de atividades estruturadas sobre a produção e pós-produção alimentar –, verificamos algumas dificuldades na sua execução e com uma ausente ligação ao fornecimento alimentar. A existência de atividades – como a participação de produtores locais que abastecem as escolas na dinamização das hortas, ou a visita de alunos às instalações agrícolas –, seria uma forma de estabelecer essa ligação entre os eixos, alcançando-se uma abordagem mais ampla e integradora da educação alimentar.

Refeições vegetarianas nas escolas - o caso do município de Monchique

Município, desenvolvimento sustentável e território educativo

O Município de Monchique lançou em 2013 o plano estratégico de ação local enquadrado no desenvolvimento sustentável: a “Agenda 21 Local de Monchique. Uma Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável”. Na alimentação o foco é potenciar a produção de alimentos locais e biológicos (com mais ênfase nos primeiros) e a sua certificação.

O concelho de Monchique é constituído pelo Agrupamento Vertical de Escolas de Monchique (<http://aemonchique.pt/>) que inclui seis escolas distribuídas em duas freguesias: Monchique e Marmeleite. A escola sede está localizada na Escola Básica Manuel de Nascimento em Monchique. O Agrupamento é constituído pela Escola Básica Nascimento, a Escola Básica 1.º ciclo n.º 1 com Jardim de Infância de Monchique, a Escola Básica 1.º ciclo n.º 2 e a Escola Básica 1.º ciclo com Jardim de Infância de Marmeleite. A estrutura associativa de pais e encarregados de educação, é formada por uma entidade designada de APEEAECM - Associação de Pais e Encarregados de Educação do Agrupamento de Escolas do Concelho de Monchique.

O município de Monchique tem sob a sua responsabilidade o fornecimento das refeições para o pré-escolar e 1.º ciclo, que no ano letivo de 2015/2016 correspondiam respetivamente a 94 e a 163 alunos (AEM 2015). Para tal o município de Monchique optou por uma gestão municipal com o **polo de confeção na EB1 n.º 1 de Monchique**, tendo sido sujeito a obras de requalificação em 2008. Para além das refeições que são consumidas no

próprio local (para os alunos do EB1 nº1 e JI Monchique) existe o transporte a quente para as EB1 nº2 de Monchique e para o EB1 nº 1 e JI de Marmeleite. A cozinha é também polo de confeção para outras estruturas municipais, como berçários e creches.

Visitámos uma escola do 1º ciclo/JI deste agrupamento de Monchique (EB 1 - MON). Entrevistámos a nutricionista da Câmara Municipal de Monchique, a Chefe de Cozinha da escola que já trabalha na escola há mais de 30 anos, uma professora do 1.º ciclo, que lecionava há 25 anos na escola e que no ano letivo de 2015/2016 era titular de turma do 4.º ano, um encarregado de educação (com uma educanda no pré-escolar no JI da EB1 - MON) e a presidente da Associação de Pais de Monchique (com um educando a frequentar o 3.º ano de uma das escolas do 1º ciclo) .

Oferta alimentar, gestão municipal e educação alimentar

A oferta alimentar no pré-escolar e no primeiro ciclo nas escolas em Monchique é constituída pelo almoço, leite escolar, fruta cedida pelo município e um lanche para as crianças assinaladas pelas escolas cujas famílias revelam carência económica.

O preço⁴³ da refeição escolar é variável de acordo com o escalão dos alunos atribuído pela Segurança Social; o município definiu também uma penalização se a senha for comprada no próprio dia (Tabela 9. 3).

Tabela 9.3. Preço das refeições escolares no pré-escolar e 1.º ciclo e penalização por prolongamento de horário do Município de Monchique.

Escalão	Preço	Preço se comprado no próprio dia
1	0,00 €	0,48 €
2	0,73 €	1,16 €
3	1,46 €	2,10 €

Fonte: Edital N.º 61/2015 - Divisão de ação social escolar - serviço de apoio à família – educação pré-escolar – refeitórios de gestão municipal – preço de refeições – ano letivo 2015/2016

Para além do almoço escolar, o programa Leite Escolar está implementado nas escolas. De acordo com a professora do 1.º ciclo, os alunos consomem essencialmente o leite achocolatado, acompanhado por bolachas Maria. O município não aderiu ao Regime de Fruta Escolar, que segundo a nutricionista deveu-se ao facto da pessoa responsável por essa iniciativa deixar de exercer funções na Câmara Municipal e, como tal, a candidatura não se

⁴³ De referir que para o ano letivo 2015/2016 o financiamento das refeições escolares pelo Ministério da Educação (no âmbito do Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos Alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico) foi estabelecido através do Contrato Programa n.º 673/2017. Neste, o Ministério da Educação compromete-se a pagar € 0,58 por aluno, num universo previsto de 171 alunos abrangidos.

chegou a efetivar. Contudo, como referido, o município fornece gratuitamente fruta escolar aos alunos, sendo que algumas são compradas em outros concelhos do Algarve, uma vez que em Monchique não se produz fruta em quantidade suficiente para fornecer as escolas. As frutas entregues nas escolas são essencialmente maçãs, pêras, laranjas e bananas. Também o município oferece um lanche (sandes e uma peça de fruta) aos alunos carenciados que são diagnosticados pelas escolas. Ainda em relação a este último ponto, com um carácter de apoio social, na escola existe o projeto “Pequeno almoço na escola”, no qual os alunos consomem o pequeno almoço que trazem de casa. Esta é uma forma de promover o consumo do pequeno almoço pelos alunos, pela perceção de que muitos alunos chegavam à escola sem o tomar. Uma das razões apontadas em entrevista pela nutricionista pela CMM, para o fato dos alunos não tomarem o pequeno almoço em casa reside na postura que os pais apresentam na educação alimentar dos seus filhos:

“Pois não tomam, não sei se é por falta de tempo ou por que é... provavelmente por falta de algumas regras porque falta de tempo resolve-se ... acordam 10 min mais cedo e já tem para tomar o pequeno almoço. Há um facilitismo muito grande por parte dos pais, ele não quer comer, não come... o nosso grande problema aqui é esse facilitismo. (Entrevista, n.º 35, Técnica Nutrição CMM, junho, 2016)

Na escola em análise, no ano letivo de 2015/2016 eram servidas 375 refeições diárias (cerca de 300 para crianças do pré-escolar e 1.º ciclo, creches, e 75 para docentes). No universo de alunos, haviam cerca de dez alunos com uma dieta vegetariana. Num dos dias da visita a ementa era vegetariana (ver Fig. 9.14).

Na cozinha estão seis funcionárias no refeitório. Na hora do almoço permanecem cinco, uma vez que uma funcionária desloca-se para outra escola para servir o almoço. As refeições são servidas entre as 11.30h e as 13h. No 1.º ciclo os alunos recolhem as refeições em tabuleiros que são servidas por duas funcionárias. As mesas são dispostas em linhas contínuas ao contrário das mesas redondas que presenciámos no caso de Cascais. Os alunos podem também repetir no caso de assim o desejarem.



Figura 9.11. Fotos da visita. Esquerda: Talheres em saquetas de papel dispostos para os alunos se servirem; alunos serve-se da refeição; repetição da refeição por parte de uma aluna.

Nos dias em que visitámos a escola as ementas eram vegetariananas. Relativamente às outras refeições de peixe e de carne, a opinião da técnica de nutrição da câmara é que o consumo é semelhante ao que verificámos em outros casos: há uma resistência por parte dos alunos em consumir determinados alimentos, com destaque para o peixe, apesar de considerar a confeção muito boa. Também, para a professora do 1.º ciclo as refeições na cozinha são bem confeccionadas e considera que ao longo do tempo as ementas têm melhorado desde que começaram a ser elaboradas pela nutricionista. Assim se recorda:

“Antes eram feitas pela Sra. que estava à frente da cantina, era cozinheira. Não tinha esse conhecimento de... Nós consideramos que era boa, era de acordo até com os gostos da população, o que os meninos estavam habituados, serviam o feijão com arroz que ainda hoje servem, o grão. Porque esses pratos são típicos daqui da zona.

E: De Monchique?

Sim. As pessoas tinham o hábito de matar o porco e depois com essa carne faziam o grão, o feijão, sabe que com a carne de porco o chouriço era sempre mais saudável... mas são pratos que são feitos aqui, as pessoas mais antigas ainda fazem bastante isso. (...) Aqui na cantina ainda se conserva o feijão com arroz porque era um prato que os miúdos gostavam e alguns ainda continuam a gostar.” (Entrevista, n.º 37, Professora EB1/JI CMC, junho, 2016)

Neste registo, percebemos que há a inclusão de pratos que preservam os valores gastronómicos regionais; contudo é mencionado pela mesma professora que apesar de grande parte dos alunos apreciarem, também há uma influência dos hábitos alimentares que adquirem em casa.

Também para a associação, as refeições são bem confeccionadas, de gastronomia local, não reconhecendo em Monchique reclamações. Para um encarregado de educação, tal resulta do tipo de gestão adotado no fornecimento das refeições. Assim nos explica:

“O problema disto é que muitas vezes quando as cantinas são entregues a empresas e as empresas têm que concorrer com cadernos de encargos, tem custos fixos e depois onde tentam poupar é na qualidade dos produtos, nas quantidades e por aí fora.” (Entrevista, n.º 39, Encarregado de Educação EB/JI CMM, outubro, 2017)

Através das entrevistas a estes atores chave observa-se que existe uma apreciação global positiva das refeições. Contudo, já na componente educativa, não encontramos em Monchique exemplos em curso de uma abordagem que englobe o fornecimento público de alimentos no âmbito mais alargado da educação alimentar. Esta está presente em todos os anos letivos. Embora configure essencialmente o programa do 3.º ano, de acordo com a coordenadora do 1.º ciclo, todos os anos letivos abordam o tema, pelo menos no dia mundial da alimentação a 16 de outubro. Na educação alimentar, o tema principal é o “consumo”, incentivando-se os alunos a “consumir um bocadinho de tudo”. Com base nesta ideia, a roda dos alimentos é um instrumento privilegiado, segundo nos conta a coordenadora:

“(...) eles fazem trabalhos e guiam-se pela roda dos alimentos. Eles apercebem-se das quantidades que devem comer, dos alimentos que devem comer em maior ou menor quantidade. Falamos dos perigos do consumo dos açúcares, das gorduras, e dos alimentos que não devem comer.” (Entrevista, n.º 37, Professora EB1/JI CMM junho, 2016)

Quanto à temática dos produtos locais ou biológicos, menos presente na estrutura curricular, a sua abordagem acaba por ser contextual:

“Porque nós temos tanta coisa... aborda-se assim mas não é... isso depende de cada professor. Não temos propriamente [um foco nos produtos locais ou biológicos]...”. (Entrevista, n.º 37, Professora EB1/JI CMM, junho, 2016)

Tal argumento remete para o elevado número de conteúdos que constituem o currículo do 1.º ciclo, e como tal a aprendizagem dessas temáticas estão subjugadas ao critério de seleção por parte dos docentes. A professora refere que não insiste nessas temáticas, fazendo uns breves apontamentos:

“Eu pessoalmente não tenho falado disso. Já tenho falado dos sazonais, que devemos consumir, os produtos da época, que são mais baratos. Às vezes eles dizem “eu gosto mais de doce ou de...” e eu digo é melhor consumirem o produto natural que é mais saudável e se for consumido na época é mais barato.”
(Entrevista, n.º 37, Professora EB1/JI CMM, junho, 2016)

Quanto à existência de **hortas escolares**, na escola que visitámos estas não tinham sido dinamizadas. Segundo a professora não há espaço suficiente no exterior para a sua implementação. Por outro lado também é apontada a **falta de iniciativa dos professores**:

“Pois... que tivessem a iniciativa e gosto por isso. Eu nos primeiros anos, quando comecei a trabalhar, de vez em quando fazíamos assim, umas *sementeirinhas*, para eles verem o processo de germinação. Agora fazemos nos copinhos. Cheguei a fazer na escola [nome]. Eles faziam, punham algumas na terra, não era com a intenção de ser uma horta biológica, era mais para verem o processo (Entrevista, n.º 37, Professora EB1/JI CMC, junho, 2016)

Este tipo de atividades é contudo limitado no tempo (ocorre apenas durante o processo de germinação) e nos conteúdos abordados. Recorrentemente este tipo de atividades é utilizado nas escolas para testar determinadas condições de germinação e de desenvolvimento das plantas. Contudo a implementação de uma horta (até possivelmente conectada a uma germinação das plantas na sala de aula) tem de forma inequívoca outras potencialidades que não estão a ser utilizadas na prática pedagógica. Também a compostagem (e.g. de frações do refeitório) não é prática na escola, sendo argumentada a falta de espaço no recinto escolar.

Da parte da estrutura associativa é reconhecido que não tem havido um envolvimento prático na questão da alimentação. Porém, uma mudança na direção executiva do agrupamento trouxe uma maior abertura a projetos colaborativos com a associação, tendo por base o objetivo geral de abrir as portas à comunidade educativa. A associação,

conhecendo a realidade de Monchique, na qual existe uma comunidade estrangeira significativa, tinha em vista dinamizar uma celebração de um dia intercultural à qual os pais eram convidados a confeccionarem um prato típico envolvendo também outras dinâmicas, como jogos característicos e trajes de determinada região ou país.

Dias sem carne - refeições vegetarianas uma vez por semana

Em 2016 o município de Monchique foi notícia nos meios de comunicação social por optar por uma ementa escolar vegetariana disponível de quinze em quinze dias para a comunidade educativa. O projeto teve início em Abril de 2015 e resultou da iniciativa do executivo autárquico. Como nos relata a nutricionista, aquando de uma visita a uma escola do município, o Presidente da Câmara do Município de Monchique constatou que havia alunos (essencialmente estrangeiros) que comiam apenas os hidratos de carbono (e alguma salada) porque eram vegetarianos. Nesse sentido pareceu-lhe interessante introduzir um prato vegetariano para dar a conhecer este tipo de dieta. Definiu que a ementa seria servida uma vez por mês (à segunda feira) no sentido de analisar a aceitação por parte das crianças. Sendo um número elevado de refeições estavam conscientes do risco do projeto, e como tal optaram por uma intervenção mais gradual através da definição de uma vez por mês. Para a nutricionista:

“Correu bem. Houve uma aceitação positiva por parte das crianças, umas mais do que as outras, tal como num prato de peixe ou de carne. Tem a ver com as preferências alimentares de cada criança.” (Entrevista, n.º 35, Técnica Nutrição CMM, junho, 2016)

Face a esta reação satisfatória, no ano letivo seguinte (2015/2016) a ementa vegetariana passou a ser à segunda-feira, de 15 em 15 dias. A escolha deste dia da semana está relacionado com o fato de ser aquele em que há uma maior dificuldade em comprar produtos frescos. Por sua vez, a equipa de confeção também não ofereceu resistência à iniciativa, como refere em entrevista a nutricionista:

“A reação da equipa foi muito boa. A cozinheira aceitou muito bem, gostou do desafio. Também cresce pessoalmente porque acaba por enriquece-la em termos de conhecimento e nunca houve qualquer objeção por parte das cozinheiras.” (Entrevista, n.º 35, Técnica Nutrição CMM, junho, 2016)

A equipa da cozinha teve uma breve formação sobre como confeccionar refeições vegetarianas, ministrada por uma mãe de um dos alunos que se voluntariou para ensinar o grupo. Esta decorreu durante uma semana e tinha a duração diária de aproximadamente duas horas. A formação consistia basicamente numa partilha de receitas que poderiam ser realizadas na escola, servindo simultaneamente como teste da qualidade das refeições, desde o momento em que os pratos eram confeccionados até ao momento em que seriam consumidos.

Neste processo, para a nutricionista, a única questão que pode colocar **obstáculos** à introdução de refeições vegetarianas é a dificuldade em **desenhar ementas que sejam simultaneamente apelativas aos alunos e que possam ser confeccionadas no refeitório**. Quando aplicado a um elevado número de refeições, considera o regime vegetariano “um bocadinho limitado”, uma vez que:

“É difícil encontrar pratos que consigamos fazer para 375 refeições e que eles comam. A nossa prioridade é que eles comam. E por vezes não é fácil... Vamos vendo o que eles mais gostam e às vezes vamos repetindo. Legumes à Brás, bolonhesa de soja comem muito bem, este prato de hoje não sei, é a primeira vez que vamos fazer.” (Entrevista, n.º 35, Técnica Nutrição CMM, junho, 2016)

Constatamos na hora do almoço de uma das visitas que a ementa era massa com cogumelos e outros legumes, cuja aceitação por parte dos alunos foi variável (Fig. 9.9).



Figura 9.9. Esquerda: Tabuleiro sopa de Legumes; Direita: Tabuleiro do prato principal vegetariano (massa fusilli com cogumelos, pimento e cenoura)



Figura 9.10. Fotos da visita. Esquerda: Linha de recolha do almoço; Direita: Funcionária a servir o prato principal vegetariano



Figura 9.11. Fotos da visita. Esquerda: Pormenor do prato vegetariano durante a refeição de uma aluno Direita: Almoço dos alunos do pré-escolar.

Concretamente na **preparação das refeições vegetarianas** são utilizados diversos tipos de proteína vegetal como a soja, feijão e grão. Segundo a responsável da cozinha, os alunos aderem à soja, mas não tanto ao tofu.

“Tofu não. Não gostam muito... Seitan também ainda não introduzimos. Acho que numa escola os miúdos não vão aceitar.”.

E.: Não?

Eu como não gosto... acho aquilo uma coisa... um bocado esquisita ...”

(Entrevista, n.º 36, Chefe de Cozinha EB1/JI CMM, junho, 2016)

Neste testemunho percebemos que há um gosto individual depreciativo em relação ao *seitan* que é considerado como “*um bocado esquisito*” podendo condicionar a própria elaboração das ementas, numa prévia avaliação que os alunos não iriam gostar da refeição.

No que diz respeito à elaboração das ementas, estas resultam de um trabalho conjunto entre a nutricionista e a responsável da cozinha. Da parte da confeção há essencialmente um *feedback* sobre o que os alunos consomem mais ou menos, porém cabe à nutricionista a decisão final sobre a composição das ementas. Alguns dos pratos vegetarianos mais apreciados pelos alunos são o arroz com feijão com pedaços de batata doce e legumes à Brás. Este é inspirado num prato regional de Monchique, que desde há muitos anos integra também a ementa escolar. Como tal, a adesão às refeições é variável, dependendo mais do tipo de prato do que do regime adoptado:

“É como todas as comidas ... uns comem melhor, outros comem pior. Não está em causa ser vegetariano ou não (...) O que eles gostam mais é o legumes à Brás, e a introdução da soja (...) (Entrevista, n.º 36, Chefe de Cozinha EB1/JI CMM, junho, 2016)

A chefe de cozinha do refeitório escolar de Monchique, refere ainda que, alguns dos alunos vegetarianos, no dia da ementa vegetariana, não consomem a refeição. Na sua opinião estão mais habituados a uma alimentação crudívora; isto porque nos dias em que trazem as refeições, consomem tofu, cenoura, beterraba em cru, contrariamente às refeições escolares que, excetuando a salada, são todas cozinhadas.

Os pais e os encarregados de educação foram informados da introdução do menu vegetariano nas escolas por intermédio dos professores durante as reuniões de pais. A professora do 1.º ciclo explicou aos pais que a disponibilização de uma ementa vegetariana resultou do facto de existirem nas escolas alunos vegetarianos e tal era uma forma dos alunos terem conhecimento de outros tipos de dietas. Nesta turma em concreto a professora não tinha tido reclamações dos pais e, em diálogo com outros professores, não tivera conhecimento de tal.

Porém, tanto a representante da associação como o encarregado de educação com quem falámos, consideram que este processo deveria ter sido dialogado com os pais. Como refere a associação – “*as pessoas não gostam desta imposição*”.

“Na alimentação eu já vi “n” vezes os pais a torcerem o nariz “Ai eu não gosto nada disto” e a criança registou. Isto faz-me um bocadinho de confusão porque eu quando era miúda (...) tinha refeições em que não tinha carne ou peixe, nós sempre comemos vegetais e nós nunca fomos vegetarianos. (...) É normal que haja

alguma refeição que não haja carne ou peixe. Só que entramos num extremo. É sempre a falta de diálogo que promove este tipo de situações menos agradáveis e (...) tudo o que é imposto ... e nós sabemos pelos nossos filhos, alguma coisa que eles façam por imposição [rejeitam]... e nós não somos diferentes” (Entrevista n.º 38, Representante AP EB1/JI CMM, outubro, 2017)

Nesta perspetiva a tendência de aumento do consumo de proteína animal nas últimas décadas converteu-se num padrão normalizado e assumido como nutricionalmente necessário. A falta de informação e compreensão da introdução alimentar proposta é encarada como um aspeto negativo, que em vez de resultar de um processo de negociação e de aceitação de distintas partes passa a ser visto como uma imposição e uma obrigação. Esta opinião é também partilhada pelo encarregado de educação:

“Sinceramente há pessoas que são vegetarianas por opção, outros são *vegan*, outros são isto, outros são aquilo. Eu não sei se de facto a opção vegetariana é a melhor opção, porque a mim não me espanta nada que eles comam uma vez por semana, uma vez por mês a opção vegetariana... mas a questão é também explicar aos pais porque é que o meu filho há-se comer a comida vegetariana. Se calhar se só vêm à escola, ou à associação de pais quando há algum problema. Essa é a grande questão.” (Entrevista, n.º 39, Encarregado de Educação EB/JI CMM, outubro, 2017)

Também o encarregado de educação – apesar da alteração da dieta não evocar grandes surpresas – pareceu-lhe que essa imposição não é benéfica sem uma contextualização. Também argumenta que a aposta na confeção é fundamental na apresentação dos pratos vegetarianos:

“A adesão da comida vegetariana é a confeção, as coisas serem confecionadas de determinada maneira, se calhar num dia terem um prato normal e dão-lhes a provar o outro. Aos poucos, agora não é de um dia para o outro “agora é tudo comida vegetariana” e colocarem-lhes aquilo em cima do prato. Acho que é muito pela confeção.” (Entrevista, n.º 39, Encarregado de Educação EB/JI CMM, outubro, 2017)

Partilha especificamente a experiência do seu educando:

“No dia em que é comida vegetariana o [nome do educando] come 2 sopas e não come a comida.

E.: E ele diz porquê?

Porque não gostam e em casa nós comemos muitos vegetais, eles estão habituados a comer praticamente tudo. Isto tem muito a ver na minha opinião com o hábito que se traz de casa; se os pais não gostam os miúdos também não gostam e não chegam a experimentar e depois tem a ver com a comida confeccionada.”

(Entrevista, n.º 39, Encarregado de Educação EB/JI CMM, outubro, 2017)

Nesta perspetiva há uma evidência que as escolhas alimentares dos pais exercem uma ação relevante nos hábitos alimentares dos filhos e da forma como são apresentados os pratos. Também a associação concorda que neste processo a confeção é fundamental para o sucesso da iniciativa:

“É preciso saber confeccionar e nem toda a gente sabe como se confeciona o seitan ou o tofu por exemplo, ou uns cogumelos. Os cogumelos são um dos ingredientes que é mais introduzido e é a forma como se confeciona e se este não estiver bem confeccionado da primeira vez que for introduzido, não vale a pena, só mais tarde, talvez tenham a sorte de alguém que saiba confeccionar, porque isto é preciso saber.” (Entrevista n.º 38, Representante AP EB1/JI CMM, outubro, 2017)

Isto remete para a formação dada à equipa de confeção que pareceu a ambos os entrevistados pouco significativa. Segundo o encarregado de educação:

“Estamos a falar de pessoas naturais de Monchique que têm determinados hábitos, o tempero e tudo mais. Por na frente delas, tofu e seitan e dizerem “agora cozinhem” aquilo tem formas, o tempero, preparação da comida, os cogumelos não é a mesma coisa.” (Entrevista, n.º 39, Encarregado de Educação EB/JI CMM, outubro, 2017)

Como tal, para este pai, tal como para a associação deveria ter havido primeiro um trabalho mais consolidado ao nível da cozinha, uma vez que há determinados hábitos que não se coadunam com a confeção de um prato vegetariano. Para além da capacitação do pessoal

da cozinha, questionamos então de que forma perspectivariam este processo de introdução de um menu vegetariano:

“Devia se calhar haver a formação (...) e chamarem os pais para perceberem”

(Entrevista n.º 38, Representante AP EB1/JI CMM, outubro, 2017)

Em relação ao envolvimento dos pais, ambos os entrevistados manifestam que têm consciência que há na generalidade dos pais pouca iniciativa de participação no percurso educativo dos seus educandos, aspeto este salientado mais que uma vez no decorrer das entrevistas. A própria associação sente essa falta de envolvimento: de um universo de 400 pais, a assembleia geral da associação tem apenas 16 elementos.

Da mesma forma, nas escolas quisemos também perceber se a introdução do menu vegetariano estava a ser explicado às crianças:

“E.: E a questão da dieta vegetariana chegaram a abordar ?

Não

E.: Não achou que houvesse necessidade?

Eu não sou vegetariana. Quando falo da alimentação falo que se deve comer um bocadinho de tudo, não exagerar em determinado tipo de alimentos, até carne e peixe não se deve exagerar, os alimentos que devem comer em maior quantidade, os vegetais e isso tudo e portanto não abordei a questão da comida vegetariana até porque não estou muito... Eu gosto de comida vegetariana, já tenho comido.

E.: Mas não é a sua dieta..,

Não é a minha dieta, já tenho comido os legumes à Brás, com alho francês que é bastante bom. Já comi e acho saboroso” (Entrevista n.º 33, Coordenadora EB1/JI CMC, junho, 2016)

Neste registo há uma transposição dos valores da professora na abordagem da dieta alimentar. Na turma na qual esta professora era tutelar, havia uma criança vegetariana, pelo que aproveitámos para perguntar:

“Como é que os restantes colegas viam o facto de a colega ser vegetariana?

Ah... eles só diziam: “A [nome da aluna] não come carne”. Já estavam habituados.

Nos outros dias ela comia a sopa. A cantina fornece sempre sopa diariamente.

Muito boas e ela então comia as saladas, o acompanhamento, o arroz ou maçã mas portanto carne ou peixe não comia. Podia comer o prato excetuando a proteína. Nos dias em que há comida vegetariana come o prato completo.” (Entrevista n.º 33, Coordenadora EB1/JI CMC, junho, 2016)

Parece existir uma aceitação positiva por parte dos pares. Contudo faltaria perceber se sempre foi assim ou se a iniciativa da câmara favoreceu este entendimento por parte dos alunos, tornando as refeições vegetarianas “mais comuns”. Posteriormente, face à nova legislação em vigor relativa às refeições vegetarianas escolares, no ano letivo 2017/2018 o município de Monchique adoptou duas ementas diárias: uma ementa com refeições contendo proteína animal e vegetal, e outra apenas com proteína vegetal. Contactámos posteriormente a nutricionista da CMM para perceber se tinham mantido também a ementa vegetariana servida de 15 em 15 dias para todos os alunos. Esta ementa permanece mas passou a ser disponibilizada uma vez por mês. Nos restantes dias, o menu é semelhante, havendo a substituição da carne ou peixe por uma proteína vegetal: tofu, soja, seitan, grão, lentilhas entre outras. Como tal, o modo de conceção do prato é igual, o que facilita na redução de custos e recursos numa lógica de economia de escala. Nota-se também que na ementa vegetariana sob pedido é já confeccionado tofu. Este ingrediente é possivelmente melhor aceite pelos que adotaram um regime vegetariano, passando a estar disponibilizado na oferta escolar.

Por último referimos ainda que a opção diária pela ementa vegetariana pode ser solicitada 2 a 3 dias do dia do consumo, não necessitando de uma pré-inscrição anual, o que poderá estimular o consumo das refeições vegetarianas.

Ementa Diária			Ementa sob Pedido (Vegetariana)		
5ª feira 14/09/2017	Sopa	Sopa de espinafres	5ª feira 14/09/2017	Sopa	Sopa de espinafres
	Prato	Filetes de pescada, com arroz de tomate		Prato	Tofu grelhado com arroz de tomate
	Salada	Salada de pepino e tomate		Salada	Salada de pepino e tomate
	Sobremesa	Gelado		Sobremesa	Gelado
	Pão	Pão de mistura		Pão	Pão de mistura

Figura 9.12. Ementa e a Alternativa Vegetariana para o 14 de outubro de 2017 (primeiro dia do ano letivo)

Fonte: Câmara Municipal de Monchique - Educação - Refeições escolares (site institucional - <http://www.cm-monchique.pt> consultado em 18 de outubro de 2017)

Comentários finais

O município de Cascais, caracterizado por uma orientação política no combate às alterações climáticas e na definição de estratégias de desenvolvimento sustentável,

desenvolveu em 2011 um projeto piloto de introdução de alimentos biológicos (fruta e legumes) nas escolas do pré-escolar e do 1.º ciclo com a duração de duas semanas. O fornecimento das refeições estava a cargo de uma empresa de restauração e, portanto, a introdução de alimentos biológicos durante esse período resultou de um processo negocial entre a autarquia e a entidade adjudicante. Se, por um lado, é reforçada pela equipa de confeção a dificuldade encontrada no fornecimento dos produtos biológicos, por outro é elogiada a qualidade dos alimentos expressa no sabor. Nas crianças, as reações e manifestações foram menos evidentes, pela existência de uma atividade complementar que decorria paralelamente ao almoço com produtos biológicos. A equipa organizadora reconhece que a repetir seria diferente: o foco seriam os alimentos biológicos, com uma ementa distinta da atual e atividades relacionadas a complementar a refeição.

Segundo a Agrobio a dificuldade sentida em relação à disponibilidade de alimentos biológicos é contornável já que o mercado responde à procura e, quando se trata do segmento escolar, este desencadearia uma resposta positiva e estável no setor da agricultura biológica. Apesar da inovação introduzida no fornecimento alimentar, o sucesso da iniciativa acaba por ser comprometido quando não há uma visão a médio e longo prazo. Nesse sentido, é argumentado que as ações isoladas são contributivas, mas não são por si suficientes para uma mudança de hábitos e tomada de consciência. Como tal, tais iniciativas persistem apenas na memória pessoal de quem as viveu e não na prática do dia a dia moldada por um consumo sustentável.

No município de Torres Vedras encontramos uma estratégia a longo prazo com o “Programa de Sustentabilidade na Alimentação Escolar”, cujo fornecimento das refeições é de gestão municipal. Apesar da não definição de metas quantificáveis, foi estabelecido um conjunto de objetivos que vai desde a produção até ao consumo. No consumo, a opção pela compra de produtos locais – entendido como aqueles que são produzidos no concelho ou nos concelhos vizinhos – é uma das bandeiras do município que o vê como uma forma de manter o tecido social na zona ocorrendo uma revitalização rural e promovendo a sustentabilidade ambiental pela redução dos quilómetros alimentares. A divisão em lotes dos géneros alimentícios a adquirir (medida que veio a ser posteriormente recomendada no Código de Contratação Pública a vigorar a partir de 2018) e a mudança do procedimento de contratação são as duas principais estratégias utilizadas pelo município. Alguns dos obstáculos que constatámos são a dificuldade que apresentam alguns produtores na capacidade de fornecimento dos produtos contratualizados e o prazo de pagamento alargado estabelecido em determinadas situações. Ambos podem comprometer uma participação futura dos

procedimentos contratuais. Também a estratégia alimentar, apesar de estar estruturada de forma a alcançar distintas etapas do sistema alimentar, é operacionalizada sem uma devida interligação dos vários eixos de atuação.

Já em 2016 (no ano letivo 2015/2016), o Município de Monchique (cuja alimentação escolar é também de gestão municipal como em Torres Vedras) é mediatizado nos meios de comunicação social por causa da introdução de refeições vegetarianas nas escolas, não todos os dias nem como prato alternativo ao prato de peixe ou de carne, mas antes como um prato único com uma periodicidade nas escolas do pré-escolar e do primeiro ciclo. Primeiramente optou-se por uma vez por mês como forma de diagnosticar a reação das crianças face às refeições vegetarianas e, depois, de 15 em 15 dias. Esta iniciativa parte do presidente da Câmara de Monchique como forma de inclusão de um grupo de crianças vegetarianas que frequentam as escolas do concelho, justificada pela existência de uma população estrangeira significativa. Neste processo, encontramos da parte dos pais um certo descontentamento pela simples comunicação e pouco envolvimento que sentiram na promoção das refeições vegetarianas. Apesar de não desaprovarem a substituição esporádica da carne ou peixe por proteína vegetal, nas opiniões dos pais que recolhemos o argumento é que “deve-se comer um pouco de tudo”. As reclamações surgem sim quando os pais sentem que “estão ao lado da iniciativa”, reivindicando uma integração mais cuidada de toda a comunidade escolar, através de, por exemplo, sessões de sensibilização.

Também os pais apontam que um fator considerado fulcral para o sucesso da iniciativa é a confeção. Apesar da receptividade positiva da equipa de confeção à iniciativa, é argumentado que os métodos de quem cozinha há décadas os pratos regionais da zona podem não se coadunar com a preparação de refeições vegetarianas. Apesar da equipa de confeção ter tido uma curta formação tal poderá não ser suficiente, faltando uma ação mais alargada e consistente. Ainda de referir que face à introdução na lei da obrigatoriedade das refeições vegetarianas, o município deu continuidade à iniciativa, transferindo-a para uma periodicidade mensal, o que evidencia um esforço e persistência da iniciativa a longo prazo.

CAPÍTULO X

CONCLUSÕES

Com este estudo pretendemos analisar de que forma a alimentação nas escolas pode ser mais sustentável (nas dimensões ambiental, social e económica) através do mecanismo da contratação de refeições escolares públicas (compras públicas ecológicas/sustentáveis) e de programas de educação alimentar nas escolas. Em particular, procurámos compreender as principais barreiras e oportunidades de mudança para uma alimentação sustentável nas escolas. Para tal, recorremos à recolha e análise documental bem como à realização de 39 entrevistas semiestruturadas a variados atores chave do setor da alimentação escolar. Numa primeira instância diagnosticámos o estado atual da alimentação escolar bem como os constrangimentos e oportunidades relacionadas com as aquisições mais sustentáveis. Também tivemos em atenção a educação alimentar numa escala nacional e regional. Na etapa seguinte focamo-nos num contexto mais local – ao nível do município e da escola – para perceber como determinadas iniciativas tem sido desencadeadas no sentido de tornar a alimentar mais sustentável. Para tal focámo-nos em três casos concretos ao nível do município – Cascais, Torres Vedras e Monchique – selecionados por terem sido pioneiros e inovadores no desenvolvimento de iniciativas alimentares mais sustentáveis entre a população escolar. Cascais com as experiencias piloto de introdução de alimentos biológicos nas ementas escolares; Torres Vedras com a iniciativa da divisão em lotes por forma a conseguir promover a economia e agricultura locais; e Monchique com a introdução de refeições vegetarianas e a promoção da redução do consumo de carne. Todos estes exemplos possibilitaram tecer algumas reflexões sobre o caminho que tem sido feito para a promoção das compras públicas mais sustentáveis nas escolas, bem como sugerir algumas recomendações para informar as políticas públicas sobre a transição para uma alimentação escolar mais sustentável.

Contributos para a literatura científica

Este trabalho situa-se na charneira entre a Sociologia da Alimentação e a Sociologia do Ambiente. Enquanto que a Sociologia da Alimentação tem sobretudo focado nas questões de consumo, a Sociologia do Ambiente quando aborda as questões alimentares tem mais frequentemente focado os problemas da produção agroalimentar, os impactos da agricultura nas alterações climáticas e a construção de políticas públicas alimentares mais sustentáveis. As compras públicas permitem conectar estes dois polos (produção e consumo) pois situam-se no interface entre a aquisição de bens e serviços e o consumo ou fruição dos mesmos, possibilitando, tanto ao governo central como às entidades locais, utilizar este instrumento na construção de um modelo alimentar assente nos princípios do desenvolvimento sustentável. Acresce ainda que os estudos relativos à alimentação escolar em Portugal têm estado cingidos essencialmente às questões de consumo, desperdício alimentar, saúde e nutrição excetuando alguns estudos como o de Truninger *et al* (2012).

Este trabalho elabora pela primeira vez no âmbito dos estudos sociológicos nacionais um enquadramento e contextualização da alimentação escolar em Portugal focado na problemática da sustentabilidade alimentar, e tendo como ponto de partida dois eixos fundamentais desta equação: as compras públicas e a educação alimentar. Dentro da literatura das ciências sociais portuguesas este é um contributo original, mas que ganha igualmente um lugar pertinente no contexto da literatura científica internacional. Aqui sobretudo no que concerne os debates sobre produção e consumo, suas inter-relações e maior integração conceptual. Para além das várias iniciativas já relativamente bem estudadas e enquadradas nos circuitos curtos alimentares que aproximam produtores de consumidores (mercados locais, cabazes, feiras de agricultores locais, vendas em quinta, etc), este estudo aborda as compras públicas – campo inovador nesta área – como um prisma muito relevante de interface entre duas arenas tão interdependentes: a produção e o consumo (Truninger, 2010). Mas não se fica apenas pelas compras públicas, já que convoca ainda a educação alimentar como programa mais holístico e fundamental para se implementar uma reforma alimentar escolar na direção da sustentabilidade. A educação alimentar ganha também lugar importante nesta tese pois é neste terreno que as medidas de fornecimento alimentar ao nível da oferta podem ganhar eco e aceitação entre os consumidores das refeições escolares.

Barreiras e potencialidades para a sustentabilidade alimentar escolar às escalas nacional e regional

Na alimentação escolar verificou-se que são as questões de saúde e nutrição que têm mais força na atuação política e nas medidas de operacionalização, sendo a sustentabilidade preterida para um segundo plano de intervenção. Como vimos, este cenário deve-se a um conjunto de fatores que analisamos de seguida, alguns que atuam como barreiras. Nesta análise também focamos as oportunidades para uma alimentação mais sustentável nas escolas.

A Circular 3 e as (des) orientações ambientais

Nas orientações nutricionais do Ministério de Educação relativas ao almoço escolar – Circular 3 de 2013 – são identificadas algumas diretrizes que podem colocar em questão a sustentabilidade ecológica da refeição e que devem ser equacionadas e repensadas. Concretamente a **excessiva capitação de proteína animal na refeição escolar**, a **limitação no uso de determinadas partes dos alimentos** (e.g. cascas de legumes) que poderiam reduzir os resíduos alimentares e a **exigência de pão embalado** (normalmente em material plástico) na refeição. Em relação ao primeiro, apesar da DGE, reconhecer este excesso de proteína animal requerido na composição da ementa escolar, depara-se com a enorme dificuldade em reduzir a sua quantidade devido às reações negativas por parte dos pais e encarregados de educação. Aliás, já foram feitas experiências de redução da proteína animal e esta questão suscitou sempre tensão na escola entre pais, professores e as entidades que fornecem as refeições. Determinadas ações, como as de sensibilização dos pais nas escolas poderão progressivamente contornar este problema.

Do mesmo modo, a utilização de cascas dos alimentos poderiam reduzir os resíduos alimentares. Contudo é de salientar que nos produtos de agricultura convencional, sendo as cascas as primeiras barreiras contra os pesticidas, quando utilizadas para o consumo poderão ser prejudiciais à saúde. Já os alimentos biológicos podem apresentar uma vantagem acrescida por potenciarem o uso de todas as partes dos alimentos, transmitindo uma maior segurança ao consumidor, sobretudo se o controlo for bem realizado (Truninger, 2010). Por sua vez, o pão embalado exigido na refeição veio originar o consumo massivo de embalagens durante o almoço escolar (como exemplo este requisito tem integrado o caderno de encargos da DGeTe desde 2013, o qual abrange a contratação diária de milhares de refeições). Esta embalagem é vista como desnecessária por algumas entidades do setor (e.g. empresas de restauração coletiva), o que apela a uma análise mais refinada da sua exigência quando existe uma crescente preocupação ambiental com os plásticos.

Por sua vez, na Circular 3 encontramos a tentativa de promover produtos sazonais (frutas e hortícolas), contudo o seu carácter de recomendação está subjugado à decisão das autoridades que selecionam os géneros alimentares. Este facto torna esta orientação de implementação variável.

O Leite Escolar e o Regime de Fruta Escolar: oportunidades adiadas

O programa Leite Escolar, de larga tradição em Portugal, destinado primeiramente ao pré-escolar e ao 1º ciclo e alargado, em 2011, ao secundário, não faz referência ao consumo de produtos lácteos biológicos ou bebidas vegetais. O programa, sendo financiado por fundos europeus, constitui um apoio acrescido ao setor leiteiro já por si financiado, não tendo havido a orientação para outras alternativas mais sustentáveis. Porém, em 2017, na discussão do orçamento de 2018, foi aprovada a inclusão do leite de base vegetal às crianças do pré-escolar e do 1.º ciclo quando solicitado pelos pais ou encarregados de educação (por aprovação de Projeto de Lei do PAN). Estando também a nova Estratégia Nacional do Regime Escolar para o período de 2017/23 em definição, cria-se uma oportunidade para dirigir o Programa Leite Escolar para um consumo mais sustentável. De salientar, contudo, que o sucesso de tal medida implica um esclarecimento aos pais desta nova possibilidade (e.g. mediante reuniões de pais que existem sempre no início de cada ano letivo).

Como vimos, o Regime de Fruta Escolar é financiado com fundos comunitários. Apesar da cota de financiamento ser superior à do Leite Escolar, tem ocorrido uma desistência do programa por parte dos municípios fazendo com que o país apenas aproveite um quarto das verbas disponibilizadas pelo programa (TC 2016). Estes valores representam não só uma perda de oportunidade para a disponibilização de uma oferta saudável às crianças, mas também de um apoio financeiro à produção hortofrutícola em Portugal, em particular à agricultura sustentável. Tal desistência resulta de um conjunto de fatores, alguns já detetados por Carneiro *et al.* (2014), dos quais destacamos a **perceção da indisponibilidade de 50% de fruta certificada local**; as **regras de contratação que não estão bem claras** para os participantes e a **carga burocrática que é exigida às escolas** para a aquisição, distribuição e monitorização da fruta e hortícolas e na execução de relatórios de avaliação.

Em relação à origem da fruta certificada o regulamento prevê apenas como recomendação que esta seja local/regional (e.g. com o certificado DOP/IGP como a maçã de Alcobaça, a laranja do Algarve ou a pêra Rocha do Oeste), sendo que algumas câmaras estão a interpretar como obrigatório. Esta má interpretação constitui à partida um obstáculo e, como tal, o potencial da *sustentabilidade* deste programa está subaproveitado. Isto apela para a

necessidade de uma capacitação dos técnicos responsáveis pela aquisição da fruta e hortícolas. Tal medida seria proveitosa de aplicar aos próprios fornecedores de frutas e hortícolas, como meio de informação do processo de inscrição na plataforma de contratação pública e de participação nos procedimentos de aquisição. Também a agilização do processo nas escolas pode passar pela redefinição do que é exigido na Estratégia do Regime de Fruta Escolar, desde que cumpra os requisitos da União Europeia. Por exemplo, o relatório final de avaliação pode ser facilitado com registos fotográficos, minimizando a carga de trabalho depositado nos docentes motivando-os para uma adesão ao programa nos sucessivos anos letivos.

Liberalização do fornecimento alimentar nas escolas e o baixo preço das refeições escolares

A tendência crescente da concessão dos refeitórios a entidades privadas tanto pelos municípios (responsáveis pelos pré-escolar e 1.º ciclo) como do ministério da educação (responsável pelos 2.º, 3.º ciclos do EB e pelo secundário), representam uma transferência da responsabilidade social do Estado para a esfera privada. Conjugando a **centralização das refeições** escolares com o **baixo preço** que é pago (1.46 euros por refeição), há situações de fornecimento em que falha não só a qualidade como a própria quantidade das refeições, apesar de todos os esforços das entidades responsáveis pela aquisição e a monitorização das refeições escolares.

Em Portugal, no atual modelo onde são reunidas milhares de refeições num único procedimento de contratação cujo critério de avaliação é o menor preço, criam-se situações de insustentabilidade não só ambiental como também social. Para além de promover a concentração de capital económico em poucas empresas, o baixo preço pago pelas refeições desencadeia um conjunto de estratégias para que o serviço possa moldar-se a esse custo. Por exemplo, as empresas de restauração coletiva recorrem a empresas de trabalho temporário para contratar funcionários apenas para cobrir a lacuna que existe na hora do almoço nas escolas no momento de servir os alunos, criando situações de instabilidade e precariedade laboral. Também há situações em que é definida uma ementa diária igual para todas as escolas contratualizadas (que pode ser a nível nacional/regional/municipal). Tal levanta questões em relação à necessidade de um abastecimento diário massivo de determinados géneros alimentares. Se, por um lado, as empresas de restauração coletiva argumentam que as suas centrais de compras recorrem a cooperativas agroalimentares nacionais, por outro as organizações de produtores são ainda pouco representativas: cerca de 30% a nível nacional

(INE 2016). A existência destas em maior número permitiria que pequenos e médios empresários aumentassem a sua escala de atuação, conduzindo a uma maior competitividade empresarial constituindo-se como uma forma de potenciar a estrutura social e económica do setor.

Identificamos dois principais fatores que têm levado ao aumento dos pedidos de concessão pelas entidades gestoras: a **falta de recursos humanos** (pela restrição do governo da entrada de trabalhadores na função pública e a unificação das carreiras) e de **infraestruturas** (e.g. cozinha). Esta tendência não é generalizada a nível nacional: a região do Algarve destaca-se por não ter nenhum refeitório adjudicado a partir do 2.º ciclo do ensino básico. Tal decorre da vontade política dos sucessivos diretores do serviço regional do Algarve e dos próprios diretores dos agrupamentos que consideram que na **gestão direta** a qualidade das refeições produzidas é superior. A questão da redução da admissão de funcionários nas escolas é, no Algarve, contornada por uma progressiva formação *on the job* para que estes possam estar capacitados caso seja necessária uma substituição de algum dos elementos da equipa de cozinha. De referir ainda que este **modelo de gestão direta** – adotado por algumas escolas e autarquias é, não só no Algarve, como no resto do país, visto como sendo de maior qualidade, proximidade e agilidade do serviço. Efetivamente, as reclamações que chegam à DGE são essencialmente de casos de gestão concessionada. Há porém exceções, como o caso do município de Cascais (2015/2016) analisado neste estudo no qual não encontramos uma comunidade escolar desagrada com o fornecimento das refeições. Porém a manutenção da qualidade do serviço de refeições escolar pode sofrer fragilidades e quebra de qualidade sempre que muda a empresa de restauração coletiva, tal como foi reportado pelos representantes deste município com quem falámos.

Contratação pública sustentável e a invisibilidade do setor alimentar

Também na **contratação pública** o **setor da alimentação não tem sido considerado uma das áreas prioritárias** do governo central. Isto apesar de Portugal nos últimos anos ter alinhado a sua política de *ecologização* das aquisições com aquelas que são as recomendações da União Europeia – em vigor desde 2008 e reafirmadas na Estratégia Europa 2020 –, a alimentação é apenas integrada na recente estratégia nacional para as compras públicas ecológicas para o período de 2018-2020, tendo estado ausente no anterior quadro de 2008-2010. Tal tem-se reproduzido na atuação da administração local em que salvo algumas iniciativas, é notória a secundarização da sustentabilidade alimentar no momento da contratação de produtos alimentares ou de serviços de restauração coletiva.

A introdução de critérios de sustentabilidade nas compras públicas

No setor alimentar, algumas recomendações da UE passam pela opção por alimentos biológicos, de produção integrada, ou produtos da época, e a utilização de talheres, pratos, copos e toalhas de mesa recicláveis e recolha seletiva de resíduos. Acresce ainda que a última revisão do Código de Contratação Pública, o qual entrou em vigor em 2018, cria novas oportunidade de inclusão de critérios de sustentabilidade, dos quais destacamos a divisão em lotes dos procedimentos de contratação agilizando a participação de PME's e a referência a critérios ambientais e sociais nas especificações técnicas (e.g. exigência de produtos certificados).

Apesar deste novo enquadramento político e jurídico, alguns obstáculos e constrangimentos podem impedir a introdução destes e outros critérios de sustentabilidade, como os que apresentamos de seguida, devendo ser ponderados no sentido de garantir um planeamento eficaz para uma mudança alimentar nas escolas.

Produtos Biológicos. Persiste a ideia que a introdução de alimentos biológicos no almoço escolar é um processo difícil e complicado uma vez que são **considerados demasiados caros**, um **bem alimentar de nicho**, **não havendo quantidades suficientes de produtos** a nível nacional para abastecer as escolas.

Apesar do preço dos produtos biológicos ser superior ao dos convencionais, não só pelas próprias características do modelo de produção, mas também por estarem presentes em determinados circuitos de comercialização, existem estratégias que podem reduzir o custo dos alimentos, tornando-os mais competitivos. Nas **ementas**, através da utilização de produtos sazonais biológicos em vez dos produtos fora da época; nas **compras públicas**, optando por um encurtamento dos circuitos de comercialização mediante a compra direta ao produtor/cooperativa; e na **faturação**, através da redução do prazo de pagamento conferindo aos produtores um maior reforço financeiro e fidelização no abastecimento. De referir ainda que o investimento em produtos biológicos não implica na mesma ordem de grandeza um aumento do valor da refeição. Isto porque os produtos alimentares correspondem a uma fatia do custo da refeição; no preço estão também incluídos outros custos como a confeção, os recursos humanos, o transporte de refeições e os produtos de limpeza. Também as experiências de reformas na alimentação escolar feitas noutros países mostram-nos que uma das chaves do sucesso passa pela adoção de uma cota gradual de alimentos biológicos que vai sendo incrementada ao longo do tempo. A introdução de alimentos biológicos no almoço escolar constitui também um investimento na saúde das crianças e jovens e uma forma de

equidade social, diluindo o seu estatuto de produto de “nicho” só acessível a determinados grupos sociais com maior capital económico.

Também a **disponibilidade de produto a nível nacional**, é moldável de acordo com a procura. A aposta nos alimentos biológicos, representa uma possibilidade de crescimento do setor da agricultura biológica. Este último não tem sido uma das prioridades do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural nas últimas décadas, uma vez que este setor representa ainda 7% da superfície agrícola utilizada (DGADR 2017), apesar do incentivo a este modo de produção pela União Europeia remontar à década de 90.

Alimentos Locais. Em Portugal, a ausência de uma política estratégica orientada para a promoção da diversidade de sistemas locais tem-se manifestado no terreno. Na realidade atual das escolas, o abastecimento de géneros alimentares pode provir de cooperativas e de produtores individuais, contudo este tipo de fornecimento resulta essencialmente de relações comerciais estabelecidas, não enquadradas numa política de desenvolvimento rural (e.g. incentivo à criação de circuitos curtos agroalimentares) e como tal sujeitas à variabilidade dos próprios mercados.

Nas escolas as incertezas orbitam à volta dos alimentos locais por parte dos vários agentes. Desde logo a **definição de “produto local” não é unânime** entre os atores, o que dificulta a sua inclusão nos cadernos de encargos da contratação pública, levantando-se obstáculos também quanto à **disponibilidade de produto a nível nacional**, bem como a sua **introdução nos processos de contratação pública** mediante os requisitos técnicos. Notamos que os produtos locais são frequentemente conectados ao meio rural e à tradição, ou seja a uma agricultura familiar, e não a outros valores que caracterizam um sistema local como a sustentabilidade e circuitos de comercialização. Isto poderá levar a que haja uma perceção da falta de produto a nível nacional. Na realidade, tal poderá resultar de um setor, que ao contrário de outros países da Europa, permanece fragmentado. Este facto pode provocar a dificuldade na identificação dos produtores e na obtenção de escala, regularidade e fornecimento alimentar apropriadas à procura. Por sua vez, na contratação pública, a introdução de alimentos locais pode ser concretizada através da exigência de critérios de qualidade, como são a sazonalidade, a frescura, o tempo entre a colheita e o consumo, e os requisitos de determinadas variedades, tal como aconteceu em outros casos na Europa, como é exemplo a Itália. Isto apela para a necessidade de capacitação dos técnicos de contratação para que possam ultrapassar esta dificuldade na introdução desses critérios. Também a divisão por lotes nos procedimentos de contratação (agora abrangida pelas novas regras de

contratação pública para 2018), permite estimular a participação das PME nestes procedimentos. Sob esta nova conjuntura existe uma forte possibilidade de se criar novas oportunidades para a promoção de alimentos locais nas escolas, sobretudo se houver vontade política para aproveitar as oportunidades fornecidas por este quadro legal.

Refeições vegetarianas. Desde 2017 os estabelecimentos de ensino público são obrigados a disponibilizar uma refeição vegetariana sob pedido ao abrigo da lei aprovada em 2017 (Lei n.º 11/2017 de 17 de abril). Apesar da relevância deste novo enquadramento legislativo o sucesso deste depende de um conjunto de atuações de âmbito local. Concretamente na **sensibilização da comunidade escolar**, uma vez que o vegetarianismo não é tendência predominante da cultura gastronómica portuguesa (e.g. veja-se a enorme resistência dos pais na redução da proteína animal), a **capacitação dos funcionários do refeitório** no sentido de criarem refeições apelativas e nutritivas e na **definição das ementas escolares** para que cumpram os requisitos nutricionais com base nas orientações da DGS. Evita-se assim o excessivo consumo de soja e derivados e aposta-se no consumo de leguminosas que fazem parte da dieta mediterrânica. Por sua vez deve também ser dada atenção à forma como está a ser operacionalizado o regime de inscrição prévio, que em determinados casos está a ser aplicado com uma periodicidade anual. Esta má interpretação da legislação poderá limitar o consumo por parte dos consumidores ocasionais ou daqueles que estariam interessados num primeiro contato com uma refeição vegetariana.

Desperdício alimentar. A quantidade de desperdício alimentar é significativa nas escolas, essencialmente de alimentos como o peixe e legumes. O adiamento de uma vontade política para lidar com esta situação de forma sistemática, aliada à falta de promoção nos alunos da valorização da refeição escolar agrava este problema.

Nas escolas o desperdício alimentar resulta essencialmente dos **restos alimentares** que ficam no prato e das **refeições sobrantes**. Em relação aos primeiros, uma forma de os minimizar passa por haver um acompanhamento na hora do almoço, particularmente importante no pré-escolar e no 1.º ciclo, o desenvolvimento de campanhas de sensibilização para a redução do desperdício alimentar bem como a aposta em compostagem local.

Por sua vez, as **refeições sobrantes**, resultam essencialmente em senhas adquiridas pelos alunos e não utilizadas. Este problema é, em algumas escolas, minimizado por uma atuação direta, como o pagamento da refeição não consumida (quando é totalmente ou parcialmente compartilhada), ou a comunicação aos pais ou encarregados de educação. Estas atuações são apenas pontuais, o que nos leva a considerar a necessidade de uma intervenção mais alargada

na abordagem alimentar na escola. Por exemplo, envolvendo os alunos na definição dos menus escolares fazendo um compromisso entre a saúde, o ambiente e o gosto (preferências alimentares). Tal exige criatividade e inovação na cozinha para compatibilizar valores que podem, numa primeira fase, encontrar-se em pólos opostos, mas que conseguem coexistir se for encontrado um compromisso.

Existem também escolas que efetuam a **doação das refeições**, apesar de tal ser pouco frequente, persistindo ainda a prática de direcionar as refeições sobranes para o lixo comum. O balanço final são milhares de refeições desperdiçadas anualmente (de referir o caso de uma associação que faz o reencaminhamento das refeições sobranes a nível nacional e que, em dois anos, o reaproveitamento foi de 121 828 refeições). O desperdício de refeições sobranes representa não apenas um gasto do honorário público (as refeições podem ser parcialmente financiadas pelo governo central e pelas autarquias) mas também um uso indevido de recursos naturais que são utilizados para disponibilização de alimentos que no final não são consumidos. Há ainda a agravante dos resíduos alimentares serem canalizados para os aterros sanitários normalmente sem uma valorização orgânica para produção de composto. Importante também referir que as refeições escolares, pelo seu valor nutricional, contrariamente a determinadas ofertas de outros canais doadores, podem ser destinadas a praticamente qualquer público, mesmo para aquelas camadas mais sensíveis (e.g. idosos, crianças).

Isto implica uma necessidade em apoiar as estruturas de reencaminhamento já existentes. Tal pode passar por criar **sessões informativas** (envolvendo distintos atores, como empresas de restauração coletiva, funcionários, diretores de agrupamento), acerca do aproveitamento das refeições sobranes desmistificando questões de segurança e higiene alimentar e a forma de acondicionamento das refeições sobranes. Passa também por um **investimento na educação dos alunos** no sentido de motivá-los a consumir no refeitório, evitando que comprem a senha e a desaproveitem porque preferem almoçar fora da escola (e.g. campanhas de consumo sustentável).

Diminuição dos resíduos no almoço escolar. Para além do pão embalado, algumas entidades gestoras disponibilizam toalhete e saquetas de papel colocadas sobre o tabuleiro ou para envolver os talheres. A utilização destes materiais, justificada por questões de segurança e higiene alimentar, é contestada por determinados agentes que não vêm fundamentação em tal prática, quando existem alternativas menos danosas para o ambiente. Exemplos são: a disponibilização do pão numa cúpula coberta, dispensadores de talheres e higienização do tabuleiro. Recordemos também que a utilização de toalhas reutilizáveis é um dos critérios

recomendados pela Comissão Europeia no fornecimento alimentar para compras públicas ecológicas, podendo integrar como especificação técnica de um caderno de encargos (e.g. para o 1.º ciclo quando as mesas estão já postas previamente). Estas medidas reduzem não só o impacto ambiental das refeições escolares, como contribuem simultaneamente para uma redução de custos. Estes poderiam ser aplicados na criação de valor no fornecimento, transferindo tal verba para a aquisição de alimentos de qualidade certificada para o almoço escolar.

Educação alimentar - nutrição e saúde - e a sustentabilidade

A disponibilização de uma oferta alimentar mais sustentável não é por si suficiente, exigindo uma intervenção educativa, não apenas nos **conteúdos curriculares** como também **nos próprios espaços de consumo**, e no **envolvimento dos vários intervenientes**.

Em termos curriculares detetamos que quando se aborda a educação alimentar esta foca essencialmente as questões de consumo, ao passo que a educação ambiental tende a dar atenção à compreensão dos métodos de produção agrícola e temas associados. A educação alimentar, na forma como está concebida aparece na estrutura curricular de vários anos e ciclos escolares; já a educação ambiental, como área transversal é operacionalizada em determinados contextos disciplinares e em projetos desenvolvidos com entidades parceiras.

Por sua vez, os refeitórios continuam a ser considerados espaços “desagradáveis e barulhentos” e como tal um terreno à parte na educação alimentar. Neste caso, apesar de na Circular 3 haver uma orientação que remete para a necessidade de um acompanhamento dos alunos no período da refeição, tal não se manifesta na prática de forma sistemática, uma vez que na contratação pública a maioria dos cadernos de encargos para o fornecimento do serviço de refeições escolares não exige essas medidas de acompanhamento. Estas normalmente são assumidas pela escola que mobiliza esforços e estratégias para auxiliar o consumo por parte das crianças. Também outras iniciativas decorrem na sua maioria de forma isolada e desarticulada sem um envolvimento pedagógico mais abrangente de todos os agentes educativos (e.g. funcionários, pais, professores). Uma abordagem mais ampla da educação alimentar integrando a *sustentabilidade*, surge esporadicamente em projetos como o “Eco-Escolas” e o “Heróis da Fruta”, contudo são de aplicação variável em contexto nacional uma vez que a sua adesão é voluntária nas escolas.

Neste sentido, é necessária uma estratégia política educativa que encontre espaço mais amplo para a sustentabilidade, descentralizando a alimentação da tríade consumo - nutrição - saúde. O novo referencial para a educação alimentar da DGE (2017) mostra sinais de uma maior

preocupação com as questões da sustentabilidade ao introduzir temas como a produção, transformação e a distribuição alimentar, bem como o impacto que os padrões alimentares têm no ambiente. É necessário colocar este referencial em prática olhando não apenas para os conteúdos curriculares segundo estas novas orientações, mas também aproveitando os espaços onde efetivamente se dá o consumo (e.g. refeitórios e bares), para uma atuação mais prática (e.g. acompanhamento dos alunos durante as refeições por parte dos auxiliares de educação e professores). Também os distintos elementos da comunidade escolar devem ser envolvidos mediante ações várias (e.g. ações de sensibilização ou workshops de culinária para pais e filhos). Alguns constrangimentos que observamos em programas como o Eco-Escolas e Heróis da Fruta devem ser tidos em conta quando pensamos numa estratégia de educação alimentar global que pretenda envolver projetos interdisciplinares. Estas barreiras são a escassez de recursos humanos, o modelo cíclico de contratação dos docentes, a desmotivação e a falta de tempo. A introdução curricular de temas ligados à sustentabilidade alimentar e a criação de horas de coordenação docente para a educação alimentar tal como existe no desporto escolar, poderiam ultrapassar alguns destes obstáculos.

A intervenção do poder local na sustentabilidade das refeições escolares

A escala autárquica, pela sua proximidade aos cidadãos, tem sido reconhecida como o campo privilegiado de intervenção para a implementação de estratégias e medidas de desenvolvimento sustentável (e.g. Agenda 21). Em Portugal, o progressivo ganho de autonomia das autarquias desde a revolução de abril, tem sido aproveitada por algumas câmaras municipais – embora de forma residual – para implementar medidas de sustentabilidade alimentar nas escolas. Os três municípios analisados nesta pesquisa evidenciam que é possível a introdução de critérios de sustentabilidade na alimentação escolar tanto no modelo de gestão direta, como no de concessionada. Porém, um conjunto de constrangimentos e obstáculos podem dificultar ou inviabilizar os programas. No município de Cascais – único caso de gestão concessionada analisado – a iniciativa pontual de **introdução de produtos biológicos no almoço escolar** em 2011 não foi retomada nos anos posteriores. O preço alto pago pelas refeições foi o principal constrangimento, seguido da falta de disponibilidade do produto. O aumento do financiamento às refeições para incrementar a sua sustentabilidade padece de uma decisão de um patamar superior, ao nível do governo central.

Contudo, no caso das refeições do pré-escolar e do 1.º ciclo, o valor pago pela refeição pode ir até limite de 2,50 euros (mantendo o valor de 1.46 euros para o aluno), através de um

protocolo celebrado entre o Ministério de Educação e o município. Porém, o atual modelo de contratação pública em que o critério de adjudicação do serviço de refeições preferencialmente adoptado é o baixo preço, conduz a que haja municípios cujo preço pago pelas refeições é pouco mais de um euro. Para colmatar esta questão, algumas câmaras municipais estão a delegar o serviço de refeições a outras entidades locais (e.g. juntas de freguesia, IPSS) podendo de forma mais facilitada ir até ao valor máximo permitido por refeição (2,50 euros). Para além de possibilitar um incremento na qualidade das refeições, é também uma forma de investimento em estruturas associativas como as IPSS – cuja função social sobrevive através do financiamento estatal ou de ajuda de particulares. Nas zonas rurais este aspeto é particularmente relevante, uma vez que possibilita a manutenção do próprio tecido social, ao dar emprego à população da zona.

Por sua vez a **aposta na compra de produtos locais** – entendidos como aqueles que são produzidos no concelho ou nos concelhos limítrofes – é uma das bandeiras do município de Torres Vedras que a vê como uma forma de apoio ao setor agrícola e à revitalização rural. Através da divisão em lotes dos géneros alimentares a adquirir, o município conseguiu através de uma redução de escala de fornecimento, abrir um leque de oportunidades aos produtores locais.

Sendo a principal atividade económica de Torres Vedras a agricultura e a indústria agroalimentar, à primeira vista poder-se-ia pensar que esta iniciativa pode ser facilmente replicável em outros concelhos. Porém os produtos locais enquadrados numa visão de sustentabilidade podem provir de concelhos vizinhos desde que haja um limite de intermediários (até um) agregando um conjunto de valores e uma integração e coesão territoriais. Mesmo assim em Torres Vedras houve uma dificuldade no abastecimento em alguns produtos, reforçando novamente a necessidade de uma organização na produção com o objetivo de garantir a segurança do abastecimento.

Já no concelho de Monchique existe um **menu como um prato único vegetariano**, disponível de quinze em quinze dias, nas escolas do pré-escolar e do 1º ciclo. Esta iniciativa nasce do executivo autárquico, não tanto como uma forma de reduzir o consumo de carne e peixe, mas principalmente como meio de inclusão de um grupo significativo de crianças vegetarianas existentes nas escolas do concelho. Na introdução de pratos vegetarianos – e remetendo já para a nova Lei que obriga à disponibilização destas refeições nas escolas – um dos aspetos fundamentais é a necessidade de uma capacitação dos funcionários da cozinha. Por exemplo, os métodos de quem cozinha há décadas os pratos regionais da zona de Monchique podem não se coadunar com a preparação de refeições vegetarianas. Também

destacamos que a abordagem do vegetarianismo na educação alimentar e o envolvimento da comunidade educativa devem estar incluídos numa estratégia mais abrangente. Em Monchique notamos em alguns pais um certo descontentamento com a comunicação por parte da escola e pouco envolvimento na promoção das refeições vegetarianas. Apesar de não contestarem a substituição esporádica da carne ou peixe por proteína vegetal são mais a favor de que se “deve comer um pouco de tudo”. As reclamações surgem quando os pais sentem que “estão fora da iniciativa” reivindicando uma integração e participação mais ativa de toda a comunidade escolar.

De uma forma transversal, nos três municípios há questões que ainda são relegadas para uma área marginal. Por exemplo, **ainda não há uma abordagem educativa global da alimentação nas escolas**. A educação alimentar, excetuando iniciativas pontuais, ainda persiste num território à parte do refeitório escolar. Também a **gestão dos resíduos alimentares** vai de encontro ao panorama nacional, em que diariamente o destino final é o lixo comum.

Face ao exposto podemos dizer que estamos perante uma situação em que diversos fatores bloqueiam ou desfavorecem uma abordagem que permita integrar a sustentabilidade nas refeições escolares. No contexto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS), é essencial uma estratégia política que contrarie esta *insustentabilidade* do sistema alimentar. Os constrangimentos verificados prendem-se com: a falta de uma estratégia política intersetorial e de investimento na alimentação; a falta de organização da produção agrícola; a pesada estrutura hierárquica e burocrática das escolas; a falta de capacitação e de mobilização dos recursos humanos; a pouca atenção dada à educação alimentar; e o escasso envolvimento da comunidade escolar.

Uma nova estratégia para uma reforma alimentar nas escolas exige um **planeamento político** com uma projeção a médio e longo prazo, contrariando a tendência de **ações isoladas e descontínuas** de promoção e incentivo ao consumo alimentar sustentável nas escolas. Como tal, a mudança para uma sustentabilidade alimentar através das compras públicas e educação alimentar significa uma estratégia política que envolva os Ministérios da Educação, da Saúde, do Ambiente, da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural considerando os vários intervenientes e a comunidade escolar. Estão criadas algumas condições políticas e jurídicas para a implementação das compras públicas mais sustentáveis e ações educativas mais abrangentes, mas é necessário não apenas vontade política mas também um planeamento para uma alimentação sustentável das escolas que reclame o vértice institucional do desenvolvimento sustentável (para além do económico, social e ambiental). Este processo não

deve resultar apenas de ministérios ou autarquias, mas de um coletivo de agentes educativos (pais, associações, professores, entre tantos outros) que podem contribuir para tornar efetiva esta transformação.

Para finalizar, este estudo pioneiro preconiza o modelo de desenvolvimento sustentável promovido desde há décadas e reafirmado internacionalmente como o novo modelo de desenvolvimento das sociedades modernas. Contribui dentro da literatura sociológica portuguesa para aproximar dois campos de estudo que têm estado algo desligados – a sociologia da alimentação e a sociologia do ambiente – olhando para processos de mediação entre a produção e o consumo através da lente das compras públicas ecológicas e sustentáveis em contexto escolar, e não esquecendo o importante papel da educação alimentar. Abre, assim, algumas pistas para novas abordagens que analisem a alimentação nas escolas, tendo em conta não só as questões da saúde e nutrição, mas também alargando o espectro para as pertinentes questões da sustentabilidade ecológica, social, económica e institucional/governança.

BIBLIOGRAFIA

- Adger, W. N. and Jordan. 2009. *Governing Sustainability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aertsens, J., Mondelaer, K., Verbeke, W., Buysse, J., e Huylenbroeck, G.V. 2011. "The influence of subjective and objective knowledge on attitude, motivations and consumption of organic food." *British Journal*, Vol. 113, nº 11: 1353-1378.
- Agrupamento de Escolas de Monchique (AEM). 2015. *Plano Estratégico 2015/2016*.
- Agrupamento de Escolas Madeira Torres (AEMT). 2014. *Projeto Educativo 2014-2017*. Torres Vedras. Agrupamento de Escolas Madeira Torres.
- Agrupamento de Escolas Madeira Torres (AEMT). 2016. *Relatório de Autoavaliação 2015/2016*. Torres Vedras. Agrupamento de Escolas Madeira Torres.
- Aktar, W., Sengupta, D., e Chowdhury, A. 2009. "Review Article - Impact of pesticides use in agriculture: their benefits and hazards". *Interdisciplinary Toxicology*, Vol. 2, n.º 1: 1-12.
- Alexander, C., Greson, N., e Gille, Z. "Food Waste". 2013. In *The Handbook of Food Waste*, org. Anne Murcott, Warren Belasco, e Peter Jackson. Bloomsbury Academic
- Alves, J., e Granadas, C. 2016. "Algumas modalidades de Circuitos Curtos Agroalimentares - Apresentação e debate sobre experiências". Comunicação apresentada no INIAV Oeiras 19 de Dezembro 2016.
- Andersson, G, e Nilsson, H. 2012. "Policy for sustainable development and food of city of Malmö", in *Sustainable food planing evolving theory and practise*, org. André Viljoen e Johannes e SC. Wiskerke. Holanda: Wageningen Academic Publishers, 181-187.
- Aschhoff, B. , e Sofka, W. 2009. "Innovation on Demand – Can Public Procurement Drive Market Success of Innovations?". *Research Policy*, Vol. 38: 1235–47.
- Ashe, L., e Sonnino, R. 2013. *At the crossroads: new paradigms of food security, public health nutrition and school food*. Public Health Nutrition, 16(6):1020–1027

- Autoridade da Concorrência AC. (2016) *Parecer da Autoridade da Concorrência sobre o Projeto de Lei N.º 66/XIII/1.ª*, apresentado pela representação parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza
- Ávila, H. 2013. “Dúvidas, Problemas e Dificuldades na alimentação do seu filho”. Porto: Associação Portuguesa de Nutricionistas.
- Balem, T.A., Schneider, S., e Filaho, M.A.V. 2015. "O lugar dos programas de alimentação escolar na construção da nova equação alimentar". In 53º Congresso da Sober. Sociedade Brasileira da Economia, Administração e Sociologia Rural de 26 a 29 de Julho.
- Baptista, A. ; Cristóvão, A.; Costa, D.; Guimarães, H.; Rodrigo, I.; Tibério, M.L.; e Pinto-Correia, T. 2013. “Recomendações de medidas de Política de Apoio a Circuitos Curtos Agro-alimentares - Relatório Preliminar. Instituto Superior de Agronomia; Universidade de Évora, Universidade de Trás-os-Montes.
- Baptista, P.; Campos, I., Pires, I., e Vaz, S. 2012. *Do campo ao garfo. Desperdício Alimentar em Portugal*. Lisboa: Cestras
- Baranowski, T., Smith, M., Hearn, M. D., Lin, L. S., Baranowski, J., Doyle, C., Resnicow, K., e Wang, D. T. 1997. “Patterns in children’s fruit and vegetable consumption by meal and day of the week”. *Journal of The American College of Nutrition*, Vol. 16, nº3: 216–223.
- Barling , D , Andersson , G , Bock , B , Canjels , A , Galli , F , Gourlay , R , Hoekstra , F , de Iacovo , F , Karner , S , Mikkelsen , B E , Selunda , A , Smith , J e Sonnino , R 2013 , “Revaluing Public Setor Food Procurement In Europe : An Action Plan for Sustainability . Foodlinks”.
- Barton, H. 2000. “Conflicting perceptions of neighbourhood”. In *Sustainable Communities*, org. Barton, H. Earthscan: London; 3–18.
- Beardsworth, A. e Keil, T. 1993. ‘Contemporary vegetarianism in the U.K.: challenge and incorporation?’, *Appetite*, 20:229–34.
- Beardsworth A. e Keil T. 1997. *Sociology of the Menu. A invitation to the study of Food and Society*. London: Routledge.
- Behera, B., e Singh, S.G. 1999. “Studies on Weed Management in Monsoon Season Crop of Tomato”. *Indian Journal of Weed Science*, Vol. 31(1–2): 67-70.
- Best H. 2008. “Organic agriculture and the conventionalization hypothesis: A case study from West Germany”. *Agriculture and Human Values*, Vol. 25, n.º1: 95-106.
- Bio Intelligence Service, 2011. “Preparatory Study on Food Waste Across EU 27”. European Commission – Directorate C – Industry, Paris, France.
- Blair, D. 2009. “The child in the garden: An evaluative review of the benefits of school gardening”. *Journal of Environmental Education*, Vol. 40, nº 2: 15–38.

- Bogdan, R, e Biklen, S. 1994. *Investigação Qualitativa em Educação - Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.
- Born, B., e Purcell M. 2006. "Avoiding the local trap: scale and food systems in planning research". *Journal of Planning Education and Research*, 26: 195–207
- Brammer, S., e Walker, H. 2011. "Sustainable procurement in the public setor: an international comparative study". *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 31, 4: 452-476
- Brandt, K., e Mølgaard J.P. 2001."Organic agriculture: does it enhance or reduce the nutritional value of plant foods?" *Journal of the Science of Food and Agriculture*, Vol. 81:924-931
- Bratt, Hallstedt, S., Robèrt, K.-H., Broman, G., e Oldmark, J. 2013."Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective". *Journal of Cleaner Production*, 52: 309–316
- Bryant, A., Bush, L., e Wilk, R. 2013. "The History of Globalization and the Food Suplly". In *The Handbook of Food Research*. Org. Anne Murcott, Warren Belasco e Peter Jackson. USA: Bloomsbury.
- Bryman, A. 2015. *Social Research Methods*. 5.^a edição. Oxford: University Press
- Buttel, F. H. 1993. "The sociology of agriculture Sustainability: some observations on the future of sustainabel agriculture". *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 46: 175-186.
- Buttel, F. H. 2003 "Environmental Sociology and de Explanation of Environmental Reform". *Organization & Environment*, 19, nº 3: 306-344.
- Canaris, I. 1995. "Growing foods for growing minds: Integrating gardening and nutrition education into the total curriculum". *Children's Environments* 12, 2: 134-142.
- Carneiro, C. S., Gregório, M.J., Graça, P., Patacho, R., e Lima, R.L. 2014."Descrição e Análise Crítica do Regime de Frutas Escolar em Portugal." *Nutricias*, Vol. 20: 6-11
- Carolan, M. 2011. *Embodied Food Policies*. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited
- Catton, W., e Dunlap, R. 1978. "Environmental sociology: a New Paradigm?", *The American Sociologist*, Vol. 13: 41-9.
- Catton, W., e Dunlap, R. 1979. "Environmental Sociology". *Annual Review Sociology*, Vol. 5: 243-273.
- Comissão Europeia (CE). 2008. Comunicação Europeia sobre Contratos Públicos para um Ambiente Melhor, COM (2008) 400. Bruxelas.

- Comissão Europeia (CE). 2010. Comunicação da Comissão Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. COM(2010) 2020 final. Bruxelas.
- Comissão Europeia (CE). 2015a. “Public Procurement Indicators 2013”. Bruxelas.
- Comissão Europeia (CE). 2015b. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. "Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular”. Bruxelas: COM(2015) 614 final. Comissão Europeia.
- Census. 2011. Instituto Nacional de Estatística 2009 - 2014. Lisboa.
- Cerutti, A., Contu, S., Ardente F., Donno, D., e Beccaro, G. 2016. “Carbon footprint in green public procurement: Policy evaluation from a case study in the food setor”. *Food Policy*, Vol. 58: 82-83
- Chandler, C., Frankli, A., e Ochoa, A. 2015. “Sustainable Procurement of School Catering Services. A good practice report”. Innocat Report.
- Citá de Torino. 2013. “Il menù l’ho fatto io”. Percorso partecipato sull’Educazione Alimentare Proposta rivolta alle Scuole a.s. 2013/14. Alimentazione, consumatori, territori transfontalieri. Programma ALCOTRA 2007-2013, progetto n.º 121. La buone pratiche di ristorazione collettiva.
- Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (CNCDA) 2017. “Estratégia Nacional e Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar”. Proposta elaborada pela Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar em conformidade do com o Despacho n.º 14202-B/2016, de 25 de Novembro
- Conford, P. 2001. *The Origins of the Organic Movement*. Glasgow: Floris Books.
- Conselho da União Europeia (CUE) 2006. “Nova Estratégia da UE para o Desenvolvimento Sustentável.” Bruxelas, 26 de Junho de 2006 (27.06)
- Conselho da União Europeia (CUE). 2006. “Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) - Renewed Strategy 10917/06. Bruxelas. Conselho da União Europeia.
- Conselho Local de Ação Social (CLAS). 2012. “Plano de Desenvolvimento Social de Cascais 2012-2015”
- Costa, J.B. 2010. "Refeições Transportadas Novos desafios? Curso de Actualização Profissional.
- D. Watts, B. Ilbery, D. Maye. 2005. “Making reconnection in agro-food geography: alternative systems of food provision”. *Progress in Human Geography*, Vol. 29, n.º 1: 22-40

- Dale - Clough, L. 2015. "Public procurement of innovation and local authority procurement: procurement modes and Framework conditions in three European Cities." *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. Vol. 28, n.º 3: 220-242.
- Daly, H. E. 1990. "Towards Some Operational Principles of Sustainable Development", *Ecological Economics*, Vol. 2: 1-6.
- Dangour AD, Lock K, Hayter A, Aikenhead A, Allen E, et al. 2010. Nutrition-related health effects of organic foods: a systematic review. *The American Journal of Clinical Nutrition*, 92: 203–210.
- Defra. 2003. "Local Food – a Snapshot of the Sector". A Report of the Working Group on Local Food.
- DeLind L.B. 2006. "Of bodies, place and culture: re-situating local food". *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, Vol. 19 (2): 121–146.
- Denzil, N.K, e Lincoln, Y.S. 1994. "Introduction. Entering the Field of Qualitative Research." In *Handbook of Qualitative Research*, org. Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln Califórnia: Sage Publications, 1-17.
- Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR). 2013. Relatório do Grupo de Trabalho - "Estratégia para a valorização da produção agrícola local - GEVPAL". Lisboa: DGADR.
- Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR).. 2017. "Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica (ENAB)". Lisboa: DGADR.
- Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR).. 2017. "A Produção Biológica. Dados e evolução em Portugal Medidas de apoio 2007-2020, Planos de ação". Lisboa: DGADR
- Direção Geral de Educação (DGE). 2013. Orientações sobre ementas e refeitórios escolares 2013/2014. Circular n.º.: 3/DSEEAS/DGE/ 2013. Lisboa: DGE.
- Direção Geral de Educação (DGE). 2012. "Bufetes Escolares - orientações". Lisboa: DGE.
- Direção Geral de Educação (DGE). 2017. "Referencial de Educação para a Saúde". Lisboa: DGE.
- Direção Geral de Educação (DGE). 2018. "Orientações sobre ementas e refeitórios escolares". Lisboa: DGE.
- Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular (DGIDC) - 2006. "Educação Alimentar em Meio Escolar. Referencial para uma Oferta Alimentar Saudável." Lisboa: Ministério da Educação.
- Direção Geral de Planeamento e Gestão Financeira). DGPGF 2012. "Programa de Generalização do fornecimento das Refeições Escolares aos alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico. Evolução por anos letivos 2005/06 a 2012/13". Lisboa: Ministério da Educação e Ciência.

- Direção Geral de Saúde (DGS). 2017. “Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS) 2017”. Lisboa: DGS.
- Direção Geral de Saúde (DG. 2016. “Portugal Alimentação Saudável em números.” Lisboa: DGS.
- Dinis, I., e Brites, C. 2014. Agricultura Biológica Portuguesa e Convencionalização: Fatores Determinantes da escolha de práticas sustentáveis. Apresentação conferencia Territórios rurais, Agriculturas Locais e Cadeias Alimentares - X Colóquio Ibérico de Estudos Rurais, 16 a 17 de outubro de 2014, Palencia
- Dinis, D., Liz Martins, M., e Rocha A. 2012. “Plate waste as an indicator of portions inadequacy at school lunch”. *World Academy of Science, Engineering and Technology*, Vol. 79: 417-21
- Dirks, A. E., e Orvis, K. 2005. “An evaluation of the junior master gardener program in third grade classrooms”. *HortTechnology* 15(3): 443-447.
- Downs, G. W. and Mohr L. B. 1979. “Toward a Theory of Innovation”. *Administration and Society*, Vol. 10, n.º 4: 379-408.
- Du Plessis C. 2000. “Cities and sustainability: sustaining our cultural heritage”. In *Cities and Sustainability: Sustaining Our Cultural Heritage*, Conference Proceedings, Brandon P, Lombardi P, Perera S (eds). Kandalama: Sri Lanka.
- Du Puis, M., e Goodman, D. 2005. “Should we go “home” to eat?: toward a reflexive politics of localism”. *Journal of Rural Studies*, Vol. 21, n.º 3: 359-371
- Dunlap, Riley E. 2002. “Environmental Sociology - A personal Perspective on Its First Quarter Century”. *Organization & Environment*, Vol. 15, nº 1: 10-29
- DuPuis, E.M., Goodman, D., e Harrison J. 2006. “Just values or just value? Remaking the local in agro-food studies”. In *Between the Local and the Global: Confronting Complexity in the Contemporary Food Sector*, org. Terry Marsden e Jonathan Murdoch. Amesterdão: Elsevier, 241-268.
- Durão, J. 2012. "O Ajuste Direto e as Plataformas eletrónicas". *Verbo Jurídico*: 2-7.
- Eckersley, R. 2004. *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*. Estados Unidos: Massachussets Institute Technology.
- Edwards-Jones, G., Mila` i Canals, L., Hounsomec N., Truninger M., Koerbera G., Hounsomee B., Crossa P. , Yorka E.H., Hospido A., Plassmanna K., Harrisa, I.M., Edwards R.T., Graham A.S.D., Tomos, A.D., Cowell, S.J., e Jones D.L. 2008. “Testing the assertion that’s “Local food is Best”: the challenges of an evidence based approach”. *Trends in Food Science & Technology*, Vol. 19, 5: 265-274.
- Engstrom, R., e Carlsson-Kanyama, A 2004. “Food losses in food service institutions: examples from Sweden”. *Food Policy*, Vol. 29 (3): 203-213.

- European Comission (EC). 2009. “European Charter for Small Enterprises - good practice selection”.
- European Food Safety Authority (EFSA) 2017. Dietary Reference Values for nutrients. Summary Report. EFSA Supporting publication 2017:e15121.
- Eriksen. S. 2013. “Defining local food: constructing a new taxonomy – three domains of proximity”. *Acta Agriculturae Scandinavica, Section B - Soil & Plant Science*, Vol. 63, n.º 1: 47-55
- Eurest. 2015. “Relatório de Sustentabilidade. Princípios de uma alimentação responsável”. Lisboa.
- European Comission (EC). 2017. Communication From de Commission to the European Parliment, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committe of the Regions. “Making Public Procurement work in and for Europe”. Strasbourg 3.10.2017. COM (2017) 572 final.
- European Network for Rural Development (ENRD). 2012. “Local food and short supply chains”. *EU Rural Review* 12
- Evans, D. 2014. *Food Waste: Home Consumption, Material Culture and Everyday Life*, London: Bloomsbury
- Evans, D., Campbell, H., e Murcott, A., 2013. “A brief pre-history of food waste and the social sciences”. *The Sociological Review*. Vol. 60:2, 5-26.
- F. Testa, F. Iraldo, M. Frey, T. Daddi. What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. *Ecol. Econ.*, 82 (2012), pp. 88–96
- Falasconi, L; Vittuari, M.; Politano, A. (2015). Food Waste in School Catering: An Italian Case Study. *Sustainability*,7: 14745-14760
- Familiar, D., e Rocha, A. 2013. “Estudo do Desperdício Alimentar em escolas do 1.º ciclo do ensino básico e jardim de infância”. Comunicação oral 03. *Revista SPCNA*, Vol. 19, nº1: 4. Fernandes, Sara. 2017. Validação da etapa da regeneração do sistema Hazard Analysis and Critical Control Points em refeições do tipo cook-chill em linha de distribuição a quente - tese de mestrado
- Ferreira, V. S. 2014. “Artes e manhas da entrevista compreensiva”. *Saúde Soc. São Paulo*, v.23, nº 3: 979- 992.
- Fiddes, N. 1991. *Meat: A Natural Symbol*. London: Routledge.
- Fontes T., Bento A.C., Matias F., Mota C., Nascimento A.C., Santiago S., Santos M. 2015. “O valor nutricional de refeições escolares”. Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge.

- Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO). 2012. "Sustainable diets and biodiversity. Directions and Solutions for Policy, Research and Action". American Society for Nutrition. Rome.
- Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO). 2014. "Building a common vision for sustainable food and agriculture". Roma.
- Foster, J.B. 1999. "Marx's theory of metabolic rift: classical foundations for an environmental sociology". *American Journal of Sociology*, 105: 366–405.
- Friedland, W. 2001. "Reprise on Commodity Systems Analysis". *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, Vol. 8, nº 1,: 82-103.
- Friedmann, H. 1995. "The International Political Economy of Food: a global crisis". *International Journal of Health Services*, Vol. 25, n.º 3: 511-538.
- Friedmann, H., e McMichael, P. 1987. "Agriculture and the state system: the rise and fall of national agricultures, 1870 to the present". *Sociologia Ruralis*, Vol. 29 (2): 93–117.
- Fromartz S. 2007. *Organic Inc: Natural Foods and How They Grew*. Florida: Houghton Mifflin Harcourt.
- Galli, F., Brunori, G., Di Iacovo, F., e Innocenti S. 2014. "Co-production Sustainability: Involving Parents and Civil Society in the Governance of School Meal Service. A case study from Pisa". *Sustainability*, Vol. 6: 1643 - 1666.
- Garnett, T. 2008. "Cooking up a storm: Food, greenhouse gas emissions and our changing climate". Food Climate Research Network, Centre for Environmental Strategy. University of Surrey
- Garnett, T. 2014. "What is a Sustainable Healthy Diet? A Discussion Paper". Food Climate Research Network.
- GEVPAL 2012. Relatório do Grupo de Trabalho «Estratégia para a valorização da produção agrícola local - GEVPAL» Lisboa: Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural. Lisboa: Direção - Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural.
- Gibbs, L., Staiger, P.K., Jonhson, B., Block, K., Macfarlane, S., Gold, L., Kulas, J., Townsend, M., Long, C.e Ukoumunne, O. 2013. "Expanding Children's Food Experiences: The Impact of a School-Based Kitchen Garden Program". *Journal of Nutrition Education and Behavior*, Vol. 45, nº 2: 137-146.
- Giddens, A. 2013. *Sociologia 9.ª Edição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Giddings, B., Hopwood, B., e O'Brien, G. 2002. "Environment, Economy, and Society: Fitting them together into Sustainable Development". *Sustainable Development*, Vol. 10: 187-196.

- Gomes, S., Ávila, H., Oliveira, B., e Franchini B. 2015. Capitação de Géneros Alimentícios para Refeições em Meio Escolar: Fundamentos, Consensos e Reflexões. Porto: Associação Portuguesa de Nutricionistas.
- Gomes, M.C., e Duarte, A. 2012. “Políticas Públicas de Educação e Formação”. in *Políticas Públicas em Portugal*. Org. Maria de Lurdes Rodrigues. INCM – Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPPAG). 2014. "Prevenir o Desperdício Alimentar. Um compromisso de todos". Lisboa: GPPAG.
- Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPPAG). 2014. “Regime de Reconhecimento de Organizações de Produtores. Relatório Nacional de Acompanhamento e Avaliação”. Lisboa: Direção de Serviços de Competitividade.
- Graça, P. e Gregório, MJ. 2012. “Evolução Política Alimentar e de Nutrição em Portugal e suas relações com o contexto internacional”. *Revista SPCNA*, Vol. 18, n.º3.
- Graça, J., Oliveita, A., e Calheiros, M.M. 2015. “Meat, beyond the plate. Data-driven hypotheses for understanding consumer willingness to adopt a more plant-based diet *Appetite*. 90: 80–90☆
- Graham, H., Lane, D., Lussier, M., McLaughlin, P., e Zidengerf-Cherr, S. 2005. ”Use of School Gardens in Academic Instruction”. *Journal of Nutrition Education and Behavior*, Vol. 37, n° 3: 147-151
- Galli, F., Brunori, G., Di Iacovo, F., e Innocenti S. 2014. “Co-Producing Sustainability: Involving Parents and Civil Society in the Governance of School Meal Services. A Case Study from Pisa, Italy”. *Sustainability* 6.
- Governo de Portugal. 2014. “Prevenir o desperdício alimentar. Um compromisso de todos!”. Granvik, M. 2012. “The Localization of Food Systems - An emerging Issue for Swedish Municipal” Authorities. *International Planning Studies*, Vol. 17, n.º 2:113–124.
- GRI. 2004. “Public Agency Sustainability Reporting - GRI Resource Document in Support of the Public Agency Setor Supplement Project”. Global Reporting Initiative, Amsterdam: Netherlands.
- Gustavsson, J., Cederberg, C., Ulf, Sonesson, van Otterdijk, e Meybeck, Alexander. 2011. “Global Food Losses and Food Waste”. FAO, Rome, Italy.
- Guthman, J. 2008. “Neoliberalism and the making of food politics in California”. *Geoforum*, Vol. 39: 1171-1183
- Hannigan, J. 2009. *Environmental Sociology - 2ª edição*. London: Routledge.
- Harper, C. Wood, L. Mitchell, C. 2008. “The Provision of school in 18 countries”. School Food Trust - Eat Better Do Better

- Hawkins, G. 2013. "The performativity of food packing: market devices, waste crisis and recycling". *The Sociological review*, 62 (S2): 66-83.
- Heather, G., Beall, L.D., Lussier, M., McLaughlin, P., Zidenberg-Cherr, S. 2005. "Use of School Garden in Academic Instruction." *Journal Of Nutritional Education Behavior*, 37:147-151.
- He. C., Breiting, S., Federico J.A., e Perez-Cueto. 2012. "Effect of organic school meals to promote healthy diet in 11–13 year old children. A mixed methods study in four Danish public schools". *Appetite* 59, 866–876.
- Hediger W. 2000. "Sustainable development and social welfare". *Ecological Economics* 32: 481–492.
- Heikkilä L., Reinikainen A., Katajajuuri J-M, Silvennoinen K., e Hartikainen H. 2016. "Elements affecting food waste in the food service setor". *Waste Management*, 56: 446-453.
- Hinrichs, Carol (2003). "The Practice and Politics of Food System Localization". *Journal of Rural Studies*, 19, 33-45. [http://dx.doi.org/10.1016/S0743-0167\(02\)00040-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0743-0167(02)00040-2)
- Hinrichs, C., e Charles, L. 2012. "Local food systems and networks in the US and the UK: Community development considerations for rural áreas". In *Rural Transformations and Rural Policies in the UK and US*, org. M. Shucksmith, D. Brown, S. Shortall, J. Vergunst and M. Warner. New York: Routledge, 156-176.
- Hoekman, B.M., e Kostecki, M. M. 2009. "The Political Economy of the World Trading System". *The WTO and Beyond*. New York: Oxford University Press Inc.
- Hollway, W., e Jefferson, T. 2000. *Doing qualitative research differently: free association, narrative and the interview method*. Longon: Sage
- Horta, A., Alexandre, S., Truninger, M., Teixeira, J., Silva, V. 2013. "Marketing e alimentação no espaço escolar: estímulos sensoriais/corporais e a sua apropriação pelas crianças". *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático: Lógicas de desenvolvimento social inclusivo e sustentável: 85-108.
- Hurrell, A. 2006. "The State". In *Politital Theory and the Ecological Change*, org. Andrew Dobson e Robyn Eckserly. New York: Cambridge University Press.
- International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI). 1996. "The Local Agenda 21 Planning Guide: an Introduction to Sustainable Development Planning". Publications World Secretariat: Toronto.
- Instituto Nacional de Estatística (INE). 2016. *Inquérito à Estrutura das Explorações Agrícolas*. Lisboa: INE.

- International Council for Local Environmental Initiative (ICLEI) 1996. “The Local Agenda 21 Planning Guide: an Introduction to Sustainable Development Planning”. ICLEI: Toronto: ICLEI.
- Jänicke, M. 20087. “Ecological modernisation: new perspectives”. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 16, 557-565
- Johansson, B., Mäkelä, J., Roos, G., Hillén, S., Hansen, G. L., Jensen, T. M., & Huotilainen, A. 2009. “Nordic children’s foodscapes: images and reflections”. *Food, Culture and Society: An International Journal of Multidisciplinary Research*, 12, 25-51.
- Jungbluth N., Keller R, e König A. 2015. “ONE TWO WE—life cycle management in canteens together with suppliers, customers and guests”. Proceedings of the 9th International Conference on Life Cycle Assessment in the Agri-Food Setor
- K. Morgan, T. Marsden, J. Murdoch. 2006. *Worlds of Food: Place, Power and Provenance in the Food Chain*. Oxford: Oxford University Press.
- Kahlenborn, W., C. Moser, J. Frijdal, e M. Essig. 2011. Strategic Use of Public Procurement in Europe – Final Report to the European Commission. Berlin: Adelphi. MARKT/2010/02/C.
- Kara, H. 2015. *Creative Research Methods in Social Sciences. A practical guide*. Bristol: Policy Press.
- Karjalainen, K. and Kemppainen, K. 2008. “The Involvement of Small-and Medium-Sized Enterprises in Public Procurement: Impact of Resource Perceptions, Electronic Systems and Enterprise Size”. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 14: 230–40.
- King, Lesliem e McCarthy, Deborah. 2005. “Introductions: Environmental Problems Require Social Solutions”. In *Environmental Sociology. From Analysis to Action*, org. Leslie King e Deborah McCarthy). United States of América: Rowman & Littlefield Publishers. INC.
- Knorr, D., e Watkins, T. 1984. *Alterations in Food Production*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Knutsson, H., e Thomasson, A. 2014. “Innovation in the Public Procurement Process: A study of the creation of innovation-friendly public procurement”. *Public Management Review*, Vol. 16, n.º 2: 242-255.
- L.M. Ashe, R. Sonnino. 2013. “At the crossroads: new paradigms of food security, public health nutrition and school food”. *Public Health Nutrition*, 16 (6): 1020-1027.
- Lang, T., Barling, D. e Caraher, M. 2009. *Food Policy: Integrating health, environment and society*. Oxford University Press.

- Lehtinen U. 2012. "Sustainability and local food procurement: a case study of Finnish public catering", *British Food Journal*, Vol. 114, n.º 8: 1053 - 1071
- Lelé, S. 1991. "Sustainable Development: A Critical Review". *Worlds Development*, Vol. 19, n.º6: 607-621.
- Lippi, G., Mattiuzzi, C., e Cervellinc G. 2016. "Review Meat consumption and cancer risk: a critical review of published meta-analyses". *Critical Reviews in Oncology/Hematology*, Vol. 97:1-14
- Liquori, T. 2012. "A Model in Public Food Procurement What Can the United States Learn? Liquori and Associates". Center for Ecoliteracy, Roma.
- Lockie, Stewart. 2016. "Sustainability and the future of environmental sociology". *Environmental Sociology*, 2:1, 1-4
- Lozano, R. 2008. "Envisioning sustainability three-dimensionally". *Journal of Cleaner Production*. **16**(17): 1838-1846.
- Løes, A-K. 2010. "Innovative Public Organic food Procurement for Youth (iPOPY) - Final Report". Bioforsk Organic Food and Farming
- Løes, A., e Nölting, B. 2009. "Organic school meal systems - toward a more sustainable nutrition". *Agronomy Research*, 7 (Special Issue II), 647-653.
- Lopes, C et al. 2017. "Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física IAN-AF 2015-2016". [versão 1.5 Setembro, 2017 (versão revista)]. Porto.
- Louv, R. 2008. *Last child in the woods: Saving our children from nature-deficit disorder*. New York: Algonquin Books of Chapel Hill.
- Machado, B. 2014. Contratação Pública e Concorrência nos procedimentos por Ajuste Direto. Tese de Mestrado em Administração Pública, Aveiro, Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território.
- Malmö Stad. 2010. Policy for Sustainable Development and Food. Malmö
- Marinho, M., Rocha, A., e Ávila, H. 2012. "Avaliação dos Cadernos de Encargos dos Municípios Portugueses para o Fornecimento de Refeições Escolares". *Revista Nutrícias*, n.º12: 12-16.
- Marsden, T., Banks, J., and Bristow, G. 2000. "Food Supply Chain Approaches: Exploring their Role in Rural Development". *Sociologia Ruralis*, Vol. 40, n.º4: 424-438.
- Martins, M. 2013. "Avaliação e controlo do desperdício alimentar nas escolas básicas do ensino público no município do Porto - estratégias para a redução do desperdício". Tese de Doutoramento em Ciências do Consumo Alimentar e Nutrição, Porto, Faculdade de Ciências de Nutrição da Universidade do Porto.

- Mason, M. 2011. “The sustainability challenge”. In *Environmental Management in Organizations*, org. J. Brady, A. Ebbage and R. Lunn. 2ª edição. Londres: Earthscan: 25–532
- McCruden, 2004. “Using public procurement to achieve social outcomes”. *Natural Resources Forum*, 28 (4): 344:348
- McMichael, P. 2009. “A food regime analysis of the “world food crisis”. *Agriculture and Human Values*, Vol. 26, nº 4: 281–295.
- McMichael, P. 2009. “A food regime genealogy”. *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 36, nº1: 139–169
- McMichael, P. 1993. “World food system restructuring under a GATT regime”. *Political Geography*, 12, nº3: 198-214.
- Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, Ministério da Saúde, Ministério da Educação (MAFDR/MS/ME). 2016. *Estratégia Nacional do Regime de Frutas e Hortícolas nas Escolas*.
- Ministério da Educação (ME). 2009. “Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNA”. Brasil: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
- Ministério da Educação e da Ciência. (MEC). 2013. *Metas Curriculares Ensino Básico Ciências Naturais 5.º, 6.º, 7.º e 8.º anos*. Lisboa.
- Ministério da Educação (MEC). 2014. *Metas Curriculares Ensino Básico Ciências Naturais 9.º ano*. Lisboa.
- Ministério da Educação (ME) . 2004. *Organização Curricular e Programa 1.º Ciclo ensino básico*, 4.ª edição. Lisboa. Lisboa: Departamento de Educação Básica.
- Ministério da Educação (ME). *Organização Curricular e Programas Volume I, 2.º ciclo*.
- Meadowcroft, J. 2012. “Greening the State?” In *Comparative Environmental Politics .Theory, Practice, and Prospects*, org. Paul F. Steinberg and Stacy D. VanDeveer. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology
- Meadows, D. H., et al. 1972. *The limits to Growth*. Washington: Potomac Associates.
- Ministério da Educação e Ciência (MEC). *Programa de Generalização do fornecimento das refeições escolares aos alunos do 1.º ciclo. Evolução por anos letivos 2005/06 a 2010/11*.
- Melina, V., Craig, W., Levin, S. 2016. “Position of the Academy of Nutrition and Dietetics: Vegetarian Diets”. *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*, 116 (12): 1970-1980.
- Méndez, C. D. 2005. “Los Debates Actuales en la Sociología de la Alimentación”. *Revista Internacional de Sociología*, nº 40: 47-48.

- Mennell, S., Murcott, A., e van Otterloo, A. H. 1992. *The sociology of food: Eating, Diet and Culture*. Londres: SAGE Publications Ltd.
- Mercado, G., Hjortsøb, C.N., e Kledal P.R. 2016. “Public procurement for school breakfasts in the Bolivian Altiplan: Governance structures enabling smallholder inclusion. *Journal of Rural studies*. Volume 44, April 2016, Pages 63–76
- Meyer, M., e Martha, T.1998.”Variables Affecting High School Students’ Perceptions of School Foodservice“. *Journal of the American Dietetic Association*. 98 (12): 1424–1431.
- Mikkelsen, B., Rasmussen, V., e Young, I. 2005. “The Role of School Food Service in Promoting Healthy Eating at School – a perspective from an ad hoc group on nutrition in Schools, Council of Europe”. *Food Service Technology*, 5, pp. 7-15.
- Mikkelsen, B.E., Bruselius-Jensen, M., Andersen, J.S., e Lassen, A. 2006. “Are green caterers more likely to serve healthy meals than non-green caterers? Results from a quantitative study in Danish worksite catering.”. *Public Health Nutrition*, 9(7), 846–850.
- Mikkola, M. 2008. “Organic and conventional public food procurement for youth in Finland.” Vol. , nº 41, iPOPY discussion paper 2/2008
- Mikkola, M. 2009. “Teaching and learning about sustainability and organic food in Finnish schools-Sustainability vibrations across individuals and organizations”. Comunicação apresentada no Seminário Like you get? Is it good for you? Organic food, health and sustainable development in schools, Helsinki, Instituto Rural da Universidade de Helsinki, 21-22 Janeiro.
- Millán, A. 2002. “Malo para comer, bueno para pensar. Crisis en la cadena socioalimentaria”. In *Somos o que comemos*, org. M.I. Gracia Arnaiz. Barcelona, Ariel: 227-295.
- Mol, A. P.J., e Sonnendeld, D. A. 2000. “Ecological modernisation around the world: An introduction”, *Environmental Politics*, 9:1, 1-14
- Morenoff, D. L. 2002. “Lost Food and Liability: The good samaritan Food Donation Law Story”. *Food and Drug Law Journal*. Vol. 57, 107-132.
- Morgan, K; Sonnino, R. 2010. *Re-thinking school food: the power of the public plate. State of the World 2010: Transforming Cultures from Consumerism to Sustainability*, London: Earthscan, pp. 69-74.
- Morgan, K. 2006. “School Food and Public Domain: The Politics of the Public Plate”. *The Political Quarterly*, Londres, Vol. 77, n.º3: 379-387.
- Morgan, K. 2008. “Greening the Realm: Sustainable Food Chains and the Public Plate”. *Regional Studies*, Vol. 42, n.º 9: 1237–50

- Morgan, K. 2009. "Feeding the city: the challenge of Food Planning - Editorial". *International Planning Studies*. Vol. 14. nº 4. 341 - 348.
- Morgan, K., e Morley, A. 2002. Re-localising the food chain: the role of creative public procurement. [Project Report]. Cardiff: Cardiff Regeneration Institute, Cardiff University.
- Morgan, K., e Sonnino, R. 2007. "The creative procurement of school meals in Italy and UK". *International Journal of Consumer Studies*, 31: 19–25.
- Morgan, K., e Sonnino, R. 2008. *The School Food Revolution. Public Food and the Challenge of Sustainable Development*. Earthscan, London
- Morgan, K., Madsen, T., e Murdoch, J. 2009. *Worlds of Food. Place, Power and Provenance in the Food Chain*. Oxford: Oxford University Press.
- Mørk, T., Bech-Larsen T., Grunert K.G., e Tsalis G. 2017. "Determinants of citizen acceptance of environmental policy regulating consumption in public settings: Organic food in public institutions". *Journal of Cleaner Production*, Vol. 148: 407-414.
- Mourad, M. 2016. "Recycling, recovering and preventing "food waste": Competing solutions for food systems sustainability in the United States and France". *Journal of Cleaner Production*. 126: 461–477.
- Murdoch, J., Miele, M. (1999) 'Back to nature': changing 'worlds of production' in the food sector. *Sociologia Ruralis*, 39(4): 465–483.
- New, S., Green, K., e Morto, B. 2002. "An analysis of private versus public sector responses to Environmental Challenge". *Journal of Public Procurement*, Vol.1, nº 1: 93-105.
- Nogueiro, L., Ramos., T.B. 2014. The integration of environmental practices and tools in the Portuguese local public administration. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 76: 20-31
- Novek, Joel e Kampen, Karen. 1992. "Sustainable or Unsustainable Development? An Analysis of an Environmental Controversy". *The Canadian Journal of Sociology*, Vol. 13, nº 3: 249-273
- O'Brien, M. 2013. "A "lasting transformation" of capitalist surplus: from food stocks to feedstocks". *The Sociological review*. 60: S2. 192-211.
- O'Riordan T., e Voisey H. 1998. *The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*. London: Earthscan.
- Oliveira, B. 2011. Qualidade Alimentar e Responsabilidade Social. Comunicação apresentada na 6.ª Semana Responsabilidade Social 9 a 13 de maio.
- Organics International (IFOAM). 2016. "Organic in Europe. Prospects and Developments. 2016."Bruxelas. IFOAM EU Group.

- Orrell-Valente J., Hill L., Brechwald W., Dodge K., Pettit G., e Bates J. 2007. “Just three more bites”: An observational analysis of parents’ socialization of children's eating at mealtime. *Appetite*. Volume 48: 37-45
- Osowski, C.P. 2012. The Swedish School Meal as a Public Meal. Collective Thinking, Actions and Meal Patterns. Dissertation presented at Uppsala University
- Bryman, A. 2004. A Social Research Methods. Oxford: Oxford University Press.
- Padel, S., e Lampkin N.H. 2007. “The development of governmental support for organic farming in Europe. In *Organic Farming: An International History*, org. William Lockeretz. Reino Unido: CAB International Oxfordshire, 93-122.
- Padel, S., Röcklinsberg, H., & Schmid, O. 2009. The implementation of organic principles and values in the European Regulation for organic food. *Food Policy*, 34(3), 245–251.
- Passy, R. 2014. “School gardens: teaching and learning outside the front door”. Education 3-13 *International Journal of Primary, Elementary and Early Years Education*, Vol. 42, nº 1: 23-38.
- Pedro, S. 2013. "Compras Públicas Sustentáveis Município de Torres Vedras". Comunicação apresentada no Seminário Sustentabilidade nas Compras Públicas Oeste CIM, Caldas da Rainha, Edifício Oeste CIM, 12 de novembro de 2012
- Pereira, M. 2014. “O desperdício alimentar de produtos hortofrutícolas. Caso de Estudo - Pêra Rocha do Oeste”. Tese de mestrado. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. Faculdade de Ciências e Tecnologia.
- Pestana, C. 2017. “Sistema Nacional de Compras públicas desafios para uma economia sustentável”. Comunicação apresentada na Sessão Pública sobre Compras Públicas para uma Economia Sustentável, Lisboa, Salão Nobre do Ministérios das Finanças, 29 de setembro de 2017.
- Peters, M., Fudge, S., e Jackson, T. 2010. *Low Carbon Communities. Imaginative Approaches to Combating Climate Change Locally*. Reino Unido: Edward Elgar.
- Piedade, C. 2016. Práticas de Contratação em Escolas Públicas. Tese de Mestrado em Administração das Organizações Educativas, Porto, Politécnico do Porto.
- Popkin, B. 2014. Nutrition, agriculture and the global food system in low and middle income countries. *Food Policy*, Vol. 47, p.91-6.
- Poulain, J-P. 2002. *Sociologies de l'alimentation. Les mangeurs de l'espace social alimentaire*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Pretty J.N., Ball A.S., Lang T., e Morison J.I.L. 2005. “Farm costs and food miles: An assessment of the full cost of the UK weekly food basket”. *Food Policy*, 30: 1–19
- Preuss, L. 2007. “Buying into our future: the range of sustainability initiatives in local government procurement “. *Business, Strategy and the Environment*, 16: 354–365.

- Quivy, R e Campenhout, L. 2003. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 3.^a Edição. Lisboa: Gradiva.
- Raphaely T., Marinova D. 2016. *Impact of Meat Consumption on Health and Environment Sustainability*. Hershey, PA: IGI Global.
- Redclift, M. 1987. *Sustainable Development. Exploring the Contradiction*. Londres e Nova York: Taylor & Francies Group.
- Renting, H., Marsden, T., e Banks, J. 2003. "Understanding Alternative Food Networks: Exploring the Role of Short Food Supply Chains in Rural Development". *Environment and Planning*, 35: 393-411.
- Ribeiro, J., e Rocha, A. 2013. Quantificação do Desperdício alimentar num centro escolar Comunicação oral 04. *Revista SPCNA*, Vol. 19, nº1: 5.
- Rigby, D., e Cáceres, D. 2001. "Organic farming and the sustainability of agricultural systems." *Agricultural Systems*, Vol. 68: 21-40.
- Riso, B. 2013. "A construção da escola como lugar de saúde. Contributo para uma reflexão sobre as políticas de saúde escolar na sociedade portuguesa contemporânea". *Educação, Sociedade e Culturas*, nº 38: 77-97.
- Rito, A., Paixão, E., Cavalho, M.A., e Ramos, C. 2010. *Childhood Obesity Surveillance Initiative: COSI Portugal 2008*. Lisboa: Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, Direcção-Geral da Saúde.
- Rito A, Wijnhoven TM, Rutter H, Carvalho MA, Paixão E, Ramos C, Claudio D, Espanca R, Sancho T, Cerqueira Z, Carvalho R, Faria C, Feliciano E, Breda J. 2012. Prevalence of obesity among Portuguese children (6-8 years old) using three definition criteria: COSI Portugal, 2008. *Pediatric Obesity*: 7(6):413-22
- Roberts, S. 2010. "The role of local authorities in galvanizing action to tackle climate change: a practioners's perspective". in *Low Carbon Communities. Imaginative Approaches to Combating Climate Change Locally*, org. Michael Peters, Shane Fudge e Tom Jackson. UK: Edward Elgar Publishing Limited
- Robinson, C. W., e Zajicek, J. M. 2005. "Growing minds: The effect of a one-year school garden program on six constructs of life skills of elementary school children". *HortTechnology*, 15(3): 453-457.
- Roriz, C., e Ministro, P. 2016. "Contratação Pública em Portugal 2016". Lisboa: Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.
- Rothgerber, H. 2014. "Efforts to overcome vegetarian - induced dissonance among meat eaters". *Appetite*, 29: 32-41.

- Rovisco, A. 2008. “Compras Públicas Ecológicas Desenvolvimento de uma Metodologia para Promover a sua Implementação em Portugal”. Tese de Mestrado, Lisboa, Faculdade de Ciência e Tecnologia
- Saccare S.; Scognamiglio U.; Moroni C.; Marani A.; Calterra V.; Amendola M.; Civitelli G.; Cattaruzza M.S.; Ermenegildi A.; Morena V. 2013 Evaluation model of plate waste to monitor food consumption in two different catering setting. *Italian Journal of Food Safety*, 3: 166.
- Sachs.J. 2012. "From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals". *The Lancet*. Vol. 379:2206-2211.
- Sage, C. 2013. "The interconnected challenges for food security from a food regimes perspective: Energy, climate and malconsumption". *Journal of Rural Studies*, Vol. 9: 71–80.
- Santos, M. 2015. “Os processos de regulação educativa no Programa Alimentar: um estudo de caso da autarquia de Cascais”. Mestrado em Ciências da Educação - relatório de Estágio, Lisboa, Universidade de Lisboa, Instituto da Educação.
- Santos, M., e Precioso, J.G. 2012. Educação Alimentar na Escola: avaliação de uma intervenção pedagógica dirigida a alunos do 8º ano de escolaridade. Lisboa: INSA.
- Santos, A. 2011. “As plataformas eletrónicas de contratação pública na administração escolar”. Tese de Mestrado em Ciências da Educação e Administração Educacional.
- Schapper, P. R., Veiga Malta, J. N., e Och Gilbert, D. L. 2006. “An Analytical Framework for the Management and Reform of Public Procurement”. *Journal of Public Procurement*, Vol. 6, n.º 1: 1–26.
- Schmidt, L., Gil Nave, J., e Guerra, J. 2010. Educação Ambiental. Balanço e Perspectivas para uma agenda mais sustentável. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, L. 2007. *País Insustentável. Ambiente e Qualidade de Vida em Portugal*. Lisboa: Esfera do Caos
- Schnaiberg, Allan. 1980. *The Environment: From Surplus to Scarcity*. New York: Oxford University Press.
- Selfa T., e Qazi J. 2005. “Place, taste, or face-to-face? Understanding producerconsumer networks in ‘local’ food systems in Washington State”. *Agriculture and Human Values*, Vol. 22: 451-464.
- Selltiz, C. 1990. *Research Methods in Social Relations*. Wadsworth Publishing Co Inc
- Silva, M. 2014. “Horta do saber - Projeto Estratégico de Sustentabilidade de Famílias carenciadas, no centro comunitário de Prado, Braga”. Tese de Mestrado em Agricultura Biológica, Viana do Castelo, Instituto Politécnico de Viana do Castelo.

- Silvennoinen K., Heikkilä L., Katajajuuri J-M, e Anu Reinikainen. 2015. "Food waste volume and origin: Case studies in the Finnish food service setor". *Waste Management*, 46: 140–145.
- Silvermann, D. 2000. *Doing Qualitative Research*. Londres: Sage.
- Smith J., Andersson G., Gourlay R., Karner S., Mikkelsen B.E., Sonnino R., e Barling D. 2016. "Balancing competing policy demands: the case of sustainable public setor food procurement". *Journal of Clean Production*, 112: 249–256.
- Smith-Spangler C., Brandeau M.L., Hunter G.E., Bavinger J.C., Pearson M., Eschbach P.J., Sundaram V., Liu H., Schirmer P., Stave C., Olkin I., e Bravata D.M. 2012. "Are Organic Foods Safer or Healthier Than Conventional Alternatives? A Systematic Review". *Annals of Internal Medicine*, Vol. 157, 5.
- Sonnino, R, e Mardsen, T. 2006. "Beyond the divide: rethinking relationships between alternative and conventional food networks in Europe". *Journal of Economic Geography*, Vol. 6: 181–199
- Sonnino, R. 2009a. "Feeding the City: Towards a New Research and Planning Agenda", *International Planning Studies*, Vol. 14, n.º 4, 425-435
- Sonnino, R. 2009b. "Quality food, public procurement, and sustainable development: the school meal revolution in Rome". *Environment and Planning*, Vol. 41: 425-440.
- Sonnino, R., e McWilliam S. 2011. "Food Waste, catering practises and public procurement: a case study of hospital food systems in Wales". *Food Policy*. 36: 823-829.
- Sonnino, R., Torres C.L., e Schneider, S. 2014. "Reflexive governance for food security: the example of school feeding in Brazil". *Journal Rural Studies*, Vol. 36: 1-12.
- Spangenberg, J. 2004. "Reconciling Sustainability and Growth. Criteria, Indicators, Policies". *Sustainable Development*, 12, 2-13.
- Spaargaren, G. e Mol, A. P. J. 1992. "Sociology, environment, and modernity: Ecological modernization as a theory of social change". *Society & Natural Resources: An International Journal*, Vol. 5: 323-344.
- Spaargaren, G., Oosterveer, P., e Loeber, A. 2012. "Sustainability Transitions in Food Consumption, Retail and Production". In *Food Practices in Transition: Changing Food Consumption, Retail and Production in the Age of Reflexive Modernity*, org. Gert Spaargaren, Peter Oosterveer, e Anne Loeber. Nova York-Londres: Routledge.
- Stahlbrand, L. 2016. "The Food for Life Catering Mark; Implementing the Sustainability Transition in University Food Procurement". *Agriculture* 6, 46.
- Stake, R.E. 2000. "Case Studies". In *Handbook of Qualitative Reserach Second Edition.*, org. Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln editores. Sage Publications, Inc.
- Stassart, P. M, e Renting, H. 2009. "What's alternative about alternative food networks?". *Environment and Planning*, Vol. 35, 389-391.

- Testa, F., Iraldo, F., Frey, M., e Daddi, T. 2012. “What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey.” *Ecological Economics*, 82: 88–96
- Thøgersen, J. 2010. “Country Differences in Sustainable Consumption: The Case of Organic Food”. *Journal of Macromarketing*, 30(2): 171-185.
- Thomson J., e Jackson T. 2007. “Sustainable procurement in practice: Lessons from local government”. *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 50, nº 3: 421-444.
- Tovey, Hilary (1997), Food, Environmentalism and Rural Sociology: On the Organic Farming Movement in Ireland. *Sociologia Ruralis*, 37: 21-37. doi:10.1111/1467 9523.00034
- Townend, B., e Vallini, G., 2008. “Healthcare waste management – the global paradox. Editorial”. *Waste Management & Research* 26, 215–216.
- Tribunal de Contas Europeu (TCE). 2016. Relatório Especial n.º34/2016 “Luta contra o desperdício alimentar: uma oportunidade para a UE melhorar a eficiência dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar”. Luxemburgo.
- Trindade, P., Duarte, A., Frenandes, A., e Vivas, P. 2006. “GreenMed – Inovar nas Compras Públicas Ambientalmente Orientadas em Portugal”, Comunicação apresentada no Seminário “Apostas e Caminhos para a Sustentabilidade Local”, 1ª Feira de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 22 de setembro.
- Truninger, M. 2010. *O Campo vem à cidade. Agricultura biológica, mercado e consumo sustentável*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Truninger, M., Horta, A., e Teixeira, J. 2015. “School meals in Portugal: governing childrens food practices”. *Revista de Humanidades*, 25: 31-55.
- Truninger, M., e Sousa, R. 2018. “School Meal Reform and Feeding Ordering in Portugal: Conventions and Controversies”. In *Feeding Children Inside and Outside the Home: Critical Perspectives*, org. Benedetta Cappellini, Charlotte Faircloth and Vicki Harman. Routledge.
- Truninger, M., Teixeira, J., Horta, A., Alexandre, S., e Silva, V. 2012. A evolução do sistema de refeições escolares em Portugal (1933- 2012) 1º relatório de pesquisa. - Projeto Entre a Escola e Família: conhecimentos e práticas alimentares das crianças em idade escolar. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa
- Truninger, M., Teixeira, J., Horta, A., e Silva, V. 2013a. “Schools’ Health Education in Portugal. A case study on children’s relations with school meals”. *Educação, Sociedade & Culturas*, n.º 38: 117-133.
- Truninger, M.; Teixeira, J. Horta, A., Alexandre, S., Silva, V.A. 2013b. “Estado Social e Alimentação Escolar: criatividade na austeridade”. *Fórum Sociológico Série II*. 23: 11-29.

- Tudor, T. et al Tudor T.L., Woolridge, A.C., Bates M.P., Phillips P.S., Butler S., e Jones, K. , 2008. "Utilizing a "systems" approach to improve the management of waste from healthcare facilities: best practice case studies from England and Wales". *Waste Management and Research* 26: 233–240.
- Tukker, A *et al.* 2006. "Environmental Impact of Products (EIPRO) - Analysis of the life cycle environmental impacts related to the final consumption of the EU-25. Technical Report". European Comission, Joint Reserach Center, Institute for Prospective Technological Studies.
- Tukker, A., Goldbohm, R.A., Koning, A., Verheijden, M., Kleijn, R., Wolf, O., Pérez-Domínguez, I., e Rueda-Cantuche, J.M. 2011. "Environmental impacts of changes to healthier diets in Europe". *Ecological Economics*, Vol. 70:1776–1788.
- Twigg, J. 1979. "Food for thought: purity and vegetarianism". *Religion* 9, Spring: 13-35.
- Ukfes, F. 1993. "Trade liberalization, agro-food politics and the globalization of agriculture". *Political Geography*, Vol. 12, 3: 215-231.
- United Cities and Local Government (UCLG). 2009."Culture and sustainable development: examples of institucional innovation and proposal of a new culture policy profile"
- United Nations (UN). 1973. "Report of the United nations Conference in the Human Environmnet". Stockholm, 5-16 junho de 1972.
- United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). 1992. Agenda 21:A Guide to the United Nations Conference on Environment and Development, Geneva, UN Publications Service.
- United Nations (UN). 2014. "World Urbanization Prospects Highlights". Department of Economic and Social Affair
- Uyarra, E., e Flanagan, K. 2010. "Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement". *European Planning Studies*, Vol. 18, n.º 2 : 123–43.
- Valente H., Teixeira, V., e Moreira P. 2006. "Apontamentos sobre as disponibilidades alimentares em Portugal e na Europa entre 1961 e 2003". *Alimentação Humana*: Vol. 12, nº 2:76-82
- Valentin, A e Spangenberg, J. 2000. "A guide to community sustainability indicators", *Environmental Impact Assessment Review* 20: 381-392.
- van der Ploeg, J. D. 2010. "The food crisis, industrialized farming and the imperial regime". *Journal Agrarian Change*, Vol. 10, nº 1: 98-106.
- van der Ploeg, J.D. 2008. *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*. Londres: Earthscan.

- Vinnarie e Vinnarie. 2007. "A Framework for Sustainability Transition: The Case of Plant-Based Diets". *Journal of Agricultural Environmental Ethics*. Published online.
- Vittersø G., e Tangeland, T. "The role of consumers in transitions towards sustainable food consumption. The case of organic food in Norway". *Journal of Clean Production*, 92: 91–99.
- Vogt, G. 2007. "The origins of organic farming". In *Organic Farming: An International History*, org. William Lockeretz. Reino Unido: CAB International Oxfordshire, 9-29.
- Walker, H., Miemczyk, J., Spencer, R. 2012. "Sustainable Procurement: Past, Present and Future". *Journal of Purchasing & Supply Management*, 18: 201-206
- Walker, M., Avellaneda, C. N., Berry, F. S. 2011. "Exploring the Diffusion of Innovation among High and Low Innovative Localities: A Test of the Berry and Berry Model." *Public Management Review*, 13:1 pp95–125.
- Ward, A. 2016. *The Practise of Eating*. Malden, MA : Polity Press
- Warde, A. 2017. *Consumption: a sociological analysis*, London: Palgrave.
- Ward, P., Coveney, J., e Henderson, J. 2010. "Editorial: a Sociology of Food and Eating: Why now?". *Journal of Sociology*, Vol. 46(4), 347-351.
- Waste & Resources Action Programme (WRAP). 2011. "Food Waste in Schools. Final Report". England: WRAP and Resource Futures.
- Watson, J. L., e Caldwell, M. L. 2005. "The Cultural Politics of Food and Eating - Introduction". In *The Cultural Politics of Food and Eating*, org. James L. Watson e Melissa L. Caldwell. Cornwall: Blackwell Publishing, Ltd, 1-10.
- Watts, D:C:H., Ilbery, B., e Maye D. 2005. "Making reconnections in agro-food geography: alternative systems of food provision". *Progress in Human Geography* 29 (1): 22-40.
- Weselak, M., Arbuckle, T. E., Wigle, D. T., & Krewski, D. 2007. In utero pesticide exposure and childhood morbidity. *Environmental Research*, 103(1), 79-86.
- Wikerke, J. S.C., e Viljoen, André. 2012. "Sustainable urban food provisioning". In. *Sustainable food Planning - evolving theory and practise*, org. André Viljoen e Johannes S.C. Wiskerke. Países Baixos: Wageningen Academic Publishers.
- Willer, H., e Lernoud, J., 2015. "The World of Organic Agriculture - Statistics and Emerging Trends 2017". FiBL e IFOAM Frick, Suíça.
- Winter, M. 2003. "Embeddedness, the new food economy and defensive localism". *Journal of Rural Studies*, 19: 23–32
- Wiskerke, J. S.C. 2009. "On Places Lost and Places Regained: Reflections on the Alternative Food Geography and Sustainable Regional Development". *International Planning Studies*, Vol. 14, nº 4, 369-387.

- Wittman, Hannah. 2011. "Food sovereignty: a new rights framework for food and nature?" *Environment and Society: Advances in Research*, Vol. 2, 85-105.
- World Health Organization (WHO). 2002. "Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health". Geneva : WHO Food Safety Programme.
- World Health Organization Regional Office for Europe. (WTO). 2012. "Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-Age Children (HBSC)" In International Report from the 2009/2010 Survey. WTO Regional Office for Europe.
- World Health Organization/ Food and Agriculture Organization of the United Nations (WHO/FAO). 2002. Joint WHO/FAO Expert Consultation on Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Diseases. Suíça: Geneva.
- World Health Organization / Food and Agriculture Organization of the United Nations/ United Nations University (WHO/FAO/UNU). 2007. Joint FAO/WHO/UNU Expert Consultation on Protein and Amino Acid Requirements in Human Nutrition. Suíça: Geneva.
- Yin, R.K. 1994. *Case Study Research Design and Methods*. Second Edition. Londres: SAGE Publications.
- York, R. e Dunlap, R. E. 2012. "Environmental Sociology". In *The Wiley-Blackwell Companion to Sociology*, org. George Ritzer. Blackwell Publishing Ltd.
- Zainal, Z. 2007. "Case study as a research method". *Jurnal Kemanusiaan bil.9*,
- Zhu, Qinghua, Geng, Yong, e Sarkis. Joseph. 2013. "Motivating green public procurement in China: an individual level perspective". *Journal of Environmental Management*. 126: 85–95

Legislação

- Contrato n.º 390/2017. Contrato-programa relativo ao financiamento do Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos Alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico - ano letivo de 2015-2016, *Diário da República* n.º 113/2017, Série II de 12 de Junho de 2017.
- Contrato n.º 432/2017. Contrato-programa relativo ao financiamento do Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos Alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico - Ano letivo de 2015-2016. *Diário da República* n.º 120/2017, Série II de 23 de Junho de 2017
- Contrato n.º 673/2017. Contrato-programa relativo ao financiamento do Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos Alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico - Ano letivo de 2015-2016, *Diário da República* n.º 188/2017, Série II de 28 de setembro de 2017.
- Decreto-Lei n.º 73/2011^{de} 17 de junho, *Diário da República*, I Série, n.º 116, de 17 de Junho de 2011, 3251-3300.

Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, *Jornal Oficial da União Europeia*, L 312, de 28 de novembro de 2011, 3-30.

Parecer do Comité das Regiões sobre «Sistemas alimentares locais», *Jornal Oficial da União Europeia* C104, de 2 de abril de 2011, 1-6.

Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 5/2010/M de 9 de Junho, Diário da República n.º 111/2010, I Série de 9 de junho de 2010, 1970

Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, de 7 de Maio, Diário da República n.º 87/2007, I Série, n.º 87, de 7 de maio de 2007, 2474-2981.

Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2013, *Jornal Oficial da União Europeia*, L 347, de 20 de Dezembro de 2013, 487-548.

Regulamento (CE) n.º 13/2009 do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, *Jornal Oficial da União Europeia*, L5, de 9 de janeiro de 2009, 1-4.

ANEXOS

Anexo 1 - Guiões das entrevistas - questões de referência

Entrevista n.º 1 Representante da Agrobio
<ol style="list-style-type: none">1. Como vê o estado atual da agricultura biológica em Portugal? Como tem evoluído nos últimos anos?2. Quais são as formas de venda de produtos biológicos existentes atualmente em Portugal?3. Um dos argumentos utilizados para a não inclusão de produtos biológicos no fornecimento alimentar das escolas, é o preço dos mesmos. Considera que os preços dos produtos biológicos podem ser competitivos relativamente aos produtos convencionais?4. “O nosso dia de alimentação biológica” foi um projeto dinamizado pela Câmara Municipal de Cascais, tendo como parceiro a AGROBIO. Poderia falar-nos um pouco acerca desse projeto (aceitação, dificuldades encontradas, etc). Na sua opinião, haveria viabilidade para continuar?5. Existe procura por parte das escolas para a colaboração da AGROBIO na dinamização de projetos de agricultura biológica?6. De que forma poderiam ser introduzidos os produtos biológicos nas refeições escolares?
Entrevista n.º 2 Técnico da DGE
<ol style="list-style-type: none">1. A alimentação nas escolas resulta do trabalho de vários intervenientes. Qual o papel da DGE neste processo?2. Quais são os instrumentos utilizados pelo ministério da educação para a operacionalização das refeições escolares?3. Quais são os intervenientes na definição dos requisitos para as ementas escolares?4. De que forma é monitorizado o cumprimento dos critérios nutricionais definidos pelo Ministério da Educação?5. Considera que é possível a inclusão de produtos locais e biológicos nas ementas escolares?6. Qual a posição da DGE no que se refere à inclusão de refeições vegetarianas nas escolas?7. Em relação às máquinas de venda de produtos alimentares, existem diretrizes no sentido de definir quais os produtos que podem ser ou não vendidos?8. Existem programas alimentares que de momento potenciem a saúde e sustentabilidade da alimentação?9. O Programa de Fruta Escolar está em vigor desde 2010. Como tem evoluído a adesão dos municípios? Quais as principais dificuldades das encontradas?10. Quais os desafios futuros relativamente à alimentação nas escolas?
Entrevista n.º 3 Técnico da DGeSTE
<ol style="list-style-type: none">1. A alimentação nas escolas resulta do trabalho de vários intervenientes. Qual é o papel da DGeSTE neste processo?2. Atualmente em Portugal tem havido uma tendência para a concessão dos refeitórios escolares.

Que justificações encontra para tal?

3. Como se processa a contratação das refeições escolares? Quais são as diretrizes que servem de base para a definição dos cadernos de encargos de fornecimento de refeições?

4. Quais são as dificuldades que se tem deparado nos refeitórios que tem sobre a sua tutela? (Orçamento?)

5. Qual a posição da DGeTE relativamente à inclusão de produtos locais e biológicos nas ementas escolares?

6. Quais os obstáculos que encontra nos atuais requisitos legais dos concursos públicos para a inclusão de critérios de sustentabilidade no fornecimento alimentar para as escolas?

7. De que forma são monitorizados os serviços prestados por parte das empresas de restauração?

8. Como são geridos os desperdícios das refeições escolares?

9. Relativamente à existência de máquinas de venda de produtos alimentares, tal é definido por algum requisito legal? A gestão da escola pode decidir a sua colocação?

10. Quais os desafios futuros relativamente à alimentação nas escolas?

Entrevista n.º 4, Responsável empresa de distribuição PB

1. Como vê a agricultura biológica em Portugal? Como tem evoluído nos últimos anos?

2. Quais são os principais canais de escoamento dos produtos biológicos?

3. Quais são as principais razões que identifica para o consumo de produtos biológicos?

4. Quais são os produtos biológicos mais fáceis de encontrar no mercado?

5. A questão do preço é sempre algo que é apontado como entrave ao consumo de PB. Considera que os produtos biológicos podem ser competitivos em relação aos convencionais?

6. Já forneceu produtos biológicos para as escolas? De que tipo?

7. Já participou no Regime de Fruta Escolar? Como correu?

8. Já esteve envolvido ou recebeu solicitação por parte das escolas para a participação em algum projeto educativo de agricultura biológica?

Entrevista n.º 5, Investigadora do LNEG

1. Qual o estado atual das compras públicas ecológicas em Portugal?

2. Contrariamente a alguns países da Europa, em Portugal as compras públicas ecológicas ainda representam uma pequena fração do total das compras públicas. Quais são os fatores que considera terem contribuído para tal?

3. Quais são os constrangimentos para a inclusão de critérios de sustentabilidade nas compras alimentares?

4. O projeto SPP foi pioneiro no âmbito das compras públicas ecológicas em Portugal. Quais os principais desafios frente aos resultados obtidos?

5. Considera que os critérios de sustentabilidade podem ser cumpridos pelas empresas portuguesas e simultaneamente garantir a competitividade?

6. Quais os critérios de sustentabilidade que poderiam ser utilizados num processo de aquisição de alimentos/refeições para as escolas?

7. De que forma se poderia avançar para um sistema alimentar mais sustentável nas escolas, mediante as compras públicas?

Entrevista n.º 6, Representante da Empresa de Restauração 1

Entrevista n.º 7, Representante da Empresa de Restauração 2

Entrevista n.º 9, Representante da Empresa de Restauração 3

Entrevista n.º 10, Representante da Empresa de Restauração 4

Entrevista n.º 11, Representante da Empresa de Restauração 5

1. Quais as etapas no fornecimento das refeições nas escolas?

2. Como são definidas as ementas escolares?

3. *Considera que os requisitos nos contratos de adjudicação para o fornecimento de refeições escolares são adequados?*
4. *Já foram exigidos em algum momento, nos cadernos de encargos para o fornecimento de refeições escolares, produtos locais /biológicos?*
5. *Como encara a inclusão de critérios ecológicos (ex. % de produtos biológicos) nos cadernos de encargos no sistema de fornecimento das refeições? Considera que conseguiriam dar resposta a tal exigência?*
7. *Qual é o destino dado aos resíduos resultantes da confeção e fornecimento das refeições?*
8. *Qual é o destino dado às refeições sobrantes? Como vê a hipótese de cedência das refeições sobrantes, por exemplo para instituições de solidariedade social?*
9. *Existe algum acompanhamento aos alunos por parte da empresa durante a refeição?*
10. *Desenvolvem atividades pedagógicas com as crianças relacionadas com o tema da alimentação e sustentabilidade?*

Entrevista n.º 8, Representante da Quercus

1. *De que forma considera que poderíamos ter uma alimentação mais sustentável nas escolas?*
2. *No âmbito das Jornadas de Ambiente da Quercus “Alimentação Sustentável nas Escolas” em 2014 a Quercus lançou uma proposta para a inclusão de critérios de sustentabilidade na aquisição de refeições ou alimentos para o almoço escolar. Como é que pensa que essa inclusão poderia avançar no sistema atual que temos em Portugal?*
3. *Depois desta proposta houve algum desenvolvimento?*
4. *Como poderiam ser introduzidos os produtos biológicos e locais nos cadernos de encargos para o fornecimento alimentar?*
5. *Relativamente às refeições vegetarianas nas escolas, qual a vossa posição?*
6. *Qual é o envolvimento da Quercus em projetos de alimentação saudável e sustentável nas escolas? Existe solicitação por parte das escolas para a sua dinamização?*

Entrevista n.º 12, Representante do Eco-Escolas

1. *Como surgiu o programa Eco-Escolas. Como se tem desenvolvido?*
2. *Supondo que eu era professora de uma escola básica que pretendia aderir ao programa, de que forma poderia participar?*
3. *Um dos temas que as escolas podem desenvolver é a alimentação saudável e sustentável. Como surgiu o interesse por este tema? Como estão as escolas a reagir à sua inclusão no eco-escolas?*
4. *Uma das atividades que pude constatar no vosso site é a criação de ementas saudáveis e sustentáveis pelos alunos; contudo relativamente à sustentabilidade das refeições há o foco pelos produtos locais. Alguma razão em especial?*
5. *Qual a vossa visão para uma alimentação saudável e sustentável nas escolas ?*
6. *Em relação ao projeto das hortas biológicas, há alguma formação de apoio para os professores?*
7. *Qual o destino dado aos alimentos produzidos nas hortas biológicas das escolas?*
8. *Quais os obstáculos e desafios que constata na implementação do programa eco-escolas?*

Entrevista n.º 13, Técnica DSRN

Entrevista n.º 15, Coordenadora DSRAL

1. *De que forma a DSRE/ DSRAL intervem na alimentação nas escolas?*
2. *Como é efetuada a monitorização das refeições escolares?*
3. *Como tem evoluído a mudança de gestão direta das refeições escolares para concessionada. Quais as principais vantagens e constrangimentos com que se tem deparado?*
4. *Quando vão às escolas detetam muito desperdício alimentar? É principalmente de que tipo? Quais as principais razões que encontram para a origem do desperdício alimentar?*
5. *Tem conhecimento de algum caso em que sejam aproveitadas as refeições sobrantes, por exemplo*

mediante uma cantina social?

6. Existe alguma colaboração com as escolas na dinamização de projetos de sustentabilidade alimentar nas escolas?

7. Em relação ao programa de Fruta Escolar, como tem sido a sua implementação? Tem havido algum tipo de constrangimento?

8. Quais os principais obstáculos e desafios da alimentação nas escolas nos dias de hoje?

Apenas na entrevista n.º 15:

9- Na atualidade, na região do Algarve, a concessão do fornecimento alimentar não está presente dos refeitórios a partir do 2.º ciclo. Porque é que acha que esta realidade do Algarve é distinta da tendência de concessão dos refeitórios escolares no resto do país?

Entrevista n.º 14, Produtora MPB 1

Entrevista n.º 17, Produtor MPB 2

1. Qual a sua experiência no âmbito da agricultura biológica?

2. Como tem evoluído a agricultura biológica em termos de preços e disponibilidade de produto?

3. Quais os principais constrangimentos que se tem deparado na produção de alimentos biológicos?

4. Alguma vez forneceu alimentos biológicos para as escolas?

5. Durante a sua atividade, tem participado com as escolas no desenvolvimento de hortas biológicas nas escolas? Existem pedidos por parte de escolas?

6. Recebeu já a visita de escolas ao seu projeto?

7. Como vê a exigência de produtos biológicos para as refeições escolares? Quais os principais alimentos que mais facilmente seriam fornecidos?

Entrevista n.º 16, Representante CONFAP

1. Qual o papel da CONFAP nas escolas?

2. De que forma tem intervindo na alimentação escolar?

3. Recebem algum feedback dos pais relativamente à alimentação escolar? De que tipo?

4. Considera que o fornecimento alimentar das escolas deveria estar a cargo das associações de pais?

5. Qual a posição da CONFAP relativamente à concessão dos refeitórios escolares a entidades privadas?

6. Quais os principais obstáculos e desafios da alimentação nas escolas no dia de hoje?

Entrevista n.º 18, Técnico da Associação contra o Desperdício Alimentar

1. Como surgiu a iniciativa de aproveitar as refeições sobrantes?

2. Como se processa o aproveitamento de refeições sobrantes?

3. Um dos argumentos para a não cedência das refeições sobrantes pelas empresas de restauração nas escolas é a questão da segurança alimentar. Como contornam esta questão aqui na associação?

4. De que forma tem envolvido as escolas nesta iniciativa? Quais os constrangimentos que tem sentido neste processo?

5. Tem dados relativamente às refeições escolares que aproveitaram até aos dias de hoje?

6. Caso uma escola estivesse interessada em colaborar com vocês como poderia fazer?

7. No que se refere a materiais didáticos, vocês editaram quatro livros para as escolas. De que forma têm sido aplicados?

Entrevista n.º 19, Representante da APCOI, junho, 2016

1. Como surgiu o projeto Heróis da Fruta? Em que consiste? Em quantas escolas está implementado?

2. Como tem evoluído desde a sua criação?

3. *Que tipo de atividades desenvolvem? Trabalham temas como os produtos locais, sazonais, produtos biológicos?*
4. *Os professores seleccionam todas as atividades que tem que trabalhar ou existem algumas que são obrigatórias no âmbito do programa?*
5. *Os pais podem participar nas atividades? De que forma?*
6. *E a questão do desperdício alimentar, é também abordada no projeto?*
7. *Colaboram com outras entidades externas? Quais?*
8. *No âmbito do programa há também a possibilidade de fornecimento de fruta?*
9. *Quais os obstáculos que tem sentido no desenvolvimento do projeto?*

Entrevista n.º 20, Representante da APV

1. *Como surgiu a associação?*
2. *O que é que a associação considera como uma ementa vegetariana?*
3. *Pelo vosso contato com os consumidores vegetarianos, qual a vossa perceção relativamente às motivações para adoptar uma dieta vegetariana?*
4. *Como tem evoluído o consumo de refeições vegetarianas em Portugal?*
5. *Umas das questões discutidas é a carência de vitamina B12 na dieta vegetariana. Qual a sua opinião sobre este aspeto? Como pode ser contornada?*
6. *Relativamente à iniciativa da associação para a inclusão de refeições vegetarianas nas escolas, pode falar-me um pouco como decorreu (as motivações, o desenvolvimento)? Tem acompanhado a sua implementação?*
7. *Quais os principais obstáculos encontrados no processo? Tiveram apoio de outras organizações, partidos durante o processo de recolha das assinaturas? E durante a discussão na assembleia?*
8. *Quanto ao consumo de soja e seus derivados, pelo fato de serem bastantes conhecidos como uma das opções frequentes nas refeições escolares pode-se caminhar para a sua utilização excessiva. Como considera que podemos ultrapassar esta questão?*
9. *Há situações em que jovens querem ser vegetarianos mas os pais não autorizam. Isso pode condicionar que uma criança não coma vegetariano na escola porque os pais tem que pedir previamente na escola. Como responderia à questão de um pai ou mãe “a carne faz falta”. ?*
10. *Como auxiliar uma criança e jovem para a transição para a uma alimentação vegetariana?*
11. *Para além da disponibilização de refeições vegetarianas de que forma as escolas podem trabalhar o tema da alimentação vegetariana nas escolas?*

Entrevista n.º 21, Técnica da Rede Rural

1. *Como surgiu a Rede Rural?*
2. *Como definem um alimento local?*
3. *Um dos temas que trabalham são os circuitos agroalimentares, que potenciam os sistemas alimentares locais. Como surgiu este interesse pelos circuitos agroalimentares?*
4. *Como acha que poderiam ser promovidos os produtos locais nas escolas?*
5. *Existem dados relativamente à disponibilidade de produto a nível rural?*
6. *Quais as oportunidades e barreiras para a introdução de alimentos locais nas escolas?*

Entrevista n.º 22, Técnica Compras Públicas CMTV

1. *O município tem participado em alguns projetos europeus relacionadas com as compras públicas ecológicas/sustentáveis. Como surge este interesse pelas compras públicas sustentáveis?*
2. *De que forma participaram neste projeto?*
3. *Dentro destes, atuaram em algum momento no setor da alimentação?*
4. *Quais os obstáculos e desafios que encontra na implementação de compras públicas ecológicas/sustentáveis?*
5. *O município tem também introduzido produtos locais nas escolas. Como tem sido*

operacionalizada esta medida?

6. Como tem sido efetuado o contato com os produtores locais? Como os produtores/distribuidores podem concorrer?

7. Em relação à disponibilidade de produto, existe algum com maior dificuldade em obter?

8. Quais os constrangimentos com que se tem deparado na implementação de produtos locais nas escolas?

8. Pretendem futuramente integrar outros critérios de sustentabilidade na alimentação escolar?

Entrevista n.º 23, Técnico do Refeitório CMTV

1. Quais as etapas para a preparação das refeições na cozinha central?

2. Aqui as refeições são preparadas numa cozinha central municipal. Considera esta opção adequada ou seria preferível uma cozinha em cada escola?

3. As ementas são desenhadas para que período de tempo? Existem repetições de ementas?

4. Considera que as captações da Circular 3 são adequadas?

5. Em alguma escola fornecem refeições vegetarianas?

6. Existem refeições sobranças ou restos no prato significativos? Qual o destino dado a estes?

7. Quando iniciaram a compra de produtos locais? Onde eram anteriormente adquiridos os alimentos para as refeições escolares?

8. Com a aquisição a produtores locais, sentiram alguma diferença significativa no abastecimento? Houve necessidade de adequação de algum menu?

9. São desenvolvidas atividades pedagógicas relacionadas com a alimentação no refeitório? São dinamizadas por quem?

10. O que considera que poderia ser melhorado na alimentação escolar? Quais os desafios futuros?

Entrevista n.º 24, Representante do executivo CMTV

1. O município tem participado em alguns projetos europeus relacionadas com as compras públicas ecológicas/sustentáveis. Como surge este interesse pelas compras públicas sustentáveis?

2. A aquisição de produtos locais é um dos eixos do Programa de Sustentabilidade Alimentar nas Escolas desenvolvido pelo Município de Torres Vedras. Como surgiu o programa?

3. Neste programa optaram pela introdução de produtos locais nas refeições escolares? O que entendem por produtos locais?

4. Até então, qual era a origem dos produtos alimentares para as escolas?

5. Como é efetuado este novo procedimento? Implicou um maior investimento do orçamento?

6. Nesta nova opção de contratação, são integrados critérios de sustentabilidade?

7. De que forma os produtores tiveram conhecimento da possibilidade de fornecimento às escolas?

8. Tem conhecimento de outros municípios que estejam a contratar ou tenham interesse em adquirir produtos locais? Acha que tal é facilmente replicável em outros municípios?

9. E no tema da educação alimentar, o município tem-se envolvido ou dinamizado algum projeto nas escolas? Por exemplo hortas nas escolas?

10. Quais os desafios futuros no âmbito do programa de Sustentabilidade Alimentar nas Escolas.

Entrevista n.º 25, Coordenadora EB1/JI CMTV

1. Como avalia as refeições servidas na escola? Há algo que considere que deveria ser diferente?

2. Os alunos aderem às refeições? Existe desperdício alimentar? De que tipo?

3. Como é abordada a alimentação na escola? Quais os principais temas focados e em que anos? Abordam temas como os alimentos biológicos, produtos locais?

4. Existe algum projeto de alimentação e sustentabilidade dinamizado pela escola? Possuem horta pedagógica? Realizam saídas aos mercados com os alunos?

5. Em relação ao Regime de Fruta Escolar, como tem funcionado? Os alunos aderem à fruta? Existe algum tipo de obstáculo para a implementação do programa? Que atividades são dinamizadas no

âmbito do Regime de Fruta Escolar?

6. Teve conhecimento da introdução de produtos locais nas refeições escolares? Parece-lhe relevante esta medida no que se refere à sustentabilidade das refeições?

7. Os pais são envolvidos nas atividades? Como avalia a participação dos pais quanto à na educação alimentar seus educandos?

8. O que considera que poderia ser melhorado na alimentação escolar?

Entrevista n.º 26, Cozinheira EB1/JI CMTV

1. Quais as suas funções na cozinha de Torres Vedras?

2. Como têm evoluído as refeições em termos de preparação, requisitos, ao longo dos últimos anos? Intervem de alguma forma na elaboração das ementas? Como é efetuada a distribuição das refeições escolares?

3. Possuem outro tipo de dietas como refeições vegetarianas? Têm pedidos dos pais para menus vegetariano?

4. Os alimentos que abastecem as cozinhas municipais provêm essencialmente de produtores ou fornecedores locais. Quais as principais diferenças sentidas em relação ao anterior fornecedor central, em relação à diversidade, qualidade dos alimentos ou resolução de problemas?

5. Quais os alimentos que os alunos consomem menos? Existem refeições sobrantes? Já houve alguma iniciativa nesse sentido de aproveitar as refeições sobrantes?

6. Na cozinha há separação dos resíduos (plástico, papel...)? Qual o destino dado aos restos dos alimentos?

7. No refeitório têm dispensadores de talheres?

8. O pão é servido envolto em plástico?

9. O que considera que poderia ser melhorado na alimentação nas escolas?

Entrevista n.º 27, Encarregada de Educação EB1/JI CMTV

1. Como avalia as refeições escolares? Já efetuou alguma vez a prova da refeição na escola?

2. Participou nos projetos “Almoça comigo nos meus anos” e “Lanches saudáveis”? Como foi a experiência?

3. Faz parte da associação de pais? Sabe de que forma é que esta intervém na alimentação dos alunos?

4. Os pais participam na horta pedagógica da escola?

5. Considera o preço da refeição escolar adequado? Importava-se de pagar mais para incluir alimentos biológicos na refeição?

6. O que considera que poderia ser melhorado na alimentação nas escolas?

Entrevista n.º 28, Chefe de economato do refeitório EB1/JI CMTV

1. Quais as suas funções enquanto chefe do economato?

2. Quantas refeições são preparadas nesta cozinha central?

3 Os alimentos anteriormente eram comprados a uma central de abastecimento e agora provêm de fornecedores locais. Quais são as principais diferenças que sentiu de um serviço para o outro?

4. Com que antecedência faz as encomendas de produtos alimentares para as escolas?

5. Com este novo tipo de aquisição, teve alguma vez dificuldade no cumprimento de prazos ou disponibilidade de produto?

6. Relativamente ao tipo de produtos que adquirem, existe uma maior conhecimento da sua origem pelo fato de serem comprados a produtores locais?

7. Caso a escola tivesse uma horta, seria possível canalizar os alimentos produzidos para a cozinha?

Entrevista n.º 29, Representante da CMC

1. As refeições do pré-escolar e do primeiro ciclo são geridas diretamente pelas escolas ou concessionadas a uma empresa de restauração? Existe transporte de refeições?
2. Em alguma escola fornecem refeições vegetarianas?
3. Relativamente ao projeto que decorreu em 2011 de introdução de alimentos biológicos nas refeições escolares, poderia explicar como surgiu a iniciativa? Durante quanto tempo durou o projeto?
4. Como foi a aquisição de produtos biológicos? Compravam diretamente aos produtores?
5. Em relação a disponibilidade de produto, tiveram algum obstáculo para obter determinada quantidade de alimento?
6. Qual o destino dos restos alimentares? Há compostagem nas escolas?
7. E das refeições sobrantes? Há algum reencaminhamento para instituições de solidariedade?
8. O pão é servido envolto em plástico?
9. E embalagem para os talheres; é utilizada?
10. Na educação alimentar de que forma intervem a câmara municipal?
11. Os pais participam nas atividades dinamizadas?
12. Tem aderido ao programa Fruta escolar? Como tem decorrido? Quais os pontos positivos e negativos, pela implementação do programa?
13. O que considera que poderia ser melhorado na alimentação escolar?

Entrevista, n.º 30, Representante FAP Cascais

1. Qual a atuação da FAP na alimentação escolar no concelho de Cascais?
2. Como avalia as refeições nas escolas?
3. Tem o feedback dos outros pais? Há algum tipo de reclamação?
4. Em 2011 decorreu um projeto de introdução de alimentos biológicos nas escolas do pré-escolar e do 1.º ciclo do município. Como vê este tipo de iniciativa? Estaria disposto a pagar um valor superior pela refeição escolar para serem introduzidos alimentos biológicos no menu escolar?
5. Os pais são envolvidos em atividades de educação alimentar nas escolas?
6. Quais os principais desafios para a alimentação nas escolas do município de Cascais?

Entrevista n.º 31, Chefe cozinha EB1/JI CMC

1. Quais as suas funções enquanto chefe de cozinha do refeitório?
2. Onde abastecem-se dos alimentos para a confeção das refeições?
3. Como é efetuada a distribuição das refeições escolares?
4. Intervem de alguma forma na elaboração das ementas? Tem pedidos dos pais para menus vegetarianos?
5. Quais os alimentos que os alunos consomem menos? Existem refeições sobrantes? Qual o destino dado?
6. Em relação ao projeto de introdução de alimentos biológicos, como surgiu a iniciativa?
7. Que tipo de alimentos biológicos foram introduzidos? Como foram adquiridos?
8. Durante quanto tempo decorreu o projeto? Depois deste houve alguma iniciativa semelhante? Se voltassem a realizar de novo, fariam algo diferente?
9. Na cozinha é realizada a separação dos resíduos (plástico, papel...)? Qual o destino dados aos restos dos alimentos?
10. No refeitório têm dispensadores de talheres? O pão é servido envolto em plástico?
11. O que considera que poderia ser melhorado na alimentação nas escolas?

Entrevista n.º 32, Representante da empresa de restauração

1. Como funciona o serviço de fornecimento de refeições? Quais as etapas desde que é contratualizado um caderno de encargos?
2. Quantas escolas estão contratualizadas para fornecimento alimentar no município de Cascais?

3. Em relação às ementas, para determinado dia elas variam nas escolas contratualizadas ou são iguais para todas?
4. As ementas são definidas para todo o ano letivo ou por períodos?
5. Considera as captações das refeições adequadas em termos nutricionais?
6. Em relação às refeições vegetarianas, existe solicitação por parte dos pais? Existe alguma dificuldade de obtenção de matéria prima para substituir a proteína vegetal?
7. Neste momento nas escolas do pré-escolar e do 1.º ciclo há muito desperdício alimentar? Algum alimento em destaque?
8. As refeições sobranes são doadas? Há a possibilidade de serem cedidas para os alunos?
9. Fazem a separação dos resíduos na cozinha? Qual o destino dados aos restos dos alimentos? Acha que se os funcionários tivessem contentores para os orgânicos iriam adequar-se a esse tipo procedimento?
10. No refeitório têm dispensadores de talheres?
11. O pão é servido envolto em plástico? Considera importante a existência deste tipo de embalagem?
12. Dinamizam ou tem pedidos para a participação em atividades na escola sobre a alimentação? Alguma atividade foi realizada aproveitando o refeitório escolar?

Entrevista n.º 33, Coordenadora JI CMC
Entrevista n.º 34, Educadora EB1/JI CMC

1. Como avalia as refeições escolares?
2. Durante a hora das refeições acompanha os alunos? Quais os alimentos que os alunos menos apreciam? Há alunos que solicitam menu vegetariano?
3. Há alimentos que os alunos não consomem e que ficam no prato? São tomadas medidas para contrariar essa situação?
4. Quais os conteúdos curriculares relativos à alimentação que são abordados em aula? Temas como produtos biológicos, locais, desperdício alimentar são abordados em sala de aula?
5. Realizam hortas nas escolas, idas aos mercados municipais? Em que âmbito?
6. Os pais, são envolvidos nesse tipo de atividades? De que forma?
7. O município desenvolveu um projeto de introdução de alimentos biológicos na escola. Participou nesse projeto? Que lhe parece este tipo de iniciativa?
9. O município não aderiu ao Regime de Fruta Escolar, mas há escolas que aderiram aos Heróis da Fruta. Como tem decorrido o projeto? Que tipo de atividades têm sido desenvolvidas? Acha que tem aumentado o consumo de fruta por parte dos alunos?
9. O que considera que poderia ser melhorado na alimentação nas escolas?

Entrevista, n.º 35, Técnica Nutrição CMM

1. As refeições do pré-escolar e do primeiro ciclo são geridas diretamente pelas escolas ou concessionadas a uma empresa de restauração? Existe transporte de refeições?
2. Como surgiu a iniciativa para introduzir refeições vegetarianas nas escolas? Como tem evoluído a iniciativa? Os alunos aderem ao menu? Qual o menu que os alunos preferem?
3. As refeições vegetarianas não estão previstas na circular 3. Como conseguiram contornar essa questão?
4. Que tipos de alimentos utiliza para substituir a proteína animal? Teve dificuldade em desenhar as ementas vegetarianas? Baseia-se em alguma diretriz do ministério?
5. Qual o destino dado às refeições sobranes?
6. Na cozinha é realizada a separação dos resíduos (plástico, papel..)? Qual o destino dado aos restos dos alimentos?
7. O refeitório possui dispensadores de talheres?
8. O pão é servido envolto em plástico? Considera importante este tipo de embalagem?

9. O município tem implementado o Regime de Fruta Escolar? Como evoluiu?
10. O que considera que poderia ser melhorado na alimentação nas escolas?

Entrevista, n.º 36, Chefe de Cozinha EB1/JI CMM

1. Quais as suas funções enquanto chefe de cozinha do refeitório?
2. Intervém de alguma forma na elaboração das ementas?
3. Como foi a introdução de um prato vegetariano no refeitório? Tiveram alguma dificuldade em confeccionar? Tiveram formação para a confeção de refeições vegetarianas?
4. Que tipo de alternativas utiliza, para substituir a carne ou peixe?
5. Como tem sido a adesão das crianças ao menu vegetariano? Consomem bem alternativas, como o feijão, grão, soja?
6. Acha que poderia ser introduzido mais que uma vez por semana?
7. Na cozinha existe a separação dos resíduos (plástico, papel...)? Qual o destino dados aos restos dos alimentos?
8. Fazem o acompanhamento dos alunos durante a hora do almoço?
9. Já presenciou algum tipo de atividade educativa realizada no refeitório escolar?

Entrevista, n.º 37, Professora EB1/JI CMM

1. Como avalia as refeições escolares?
2. Durante a hora das refeições acompanha os alunos? Quais os alimentos que os alunos menos apreciam?
3. Há alimentos que os alunos não consomem e que ficam no prato? São tomadas medidas para contrariar essa situação?
4. O município desenvolveu introduziu refeições vegetarianas nas escolas. Concorde com esta introdução? Qual a reação das crianças a esta nova ementa?
5. Foi explicado aos alunos esta nova ementa? Os pais foram informados?
4. Quais os conteúdos curriculares relativos à alimentação que são abordados em aula?
5. Temas como produtos biológicos, locais, desperdício alimentar são abordados em sala de aula?
6. Realizam hortas nas escolas, idas aos mercados municipais? Em que âmbito?
7. Os pais, são envolvidos nesse tipo de atividades. Em que medida?
9. O município não aderiu ao Regime de Fruta Escolar, mas há escolas como esta que aderiram aos Heróis da Fruta. Como tem decorrido o projeto? Que tipo de atividades têm sido desenvolvidas? Acha que tem aumentado o consumo de fruta por parte dos alunos?
10. O que considera que poderia ser melhorado na alimentação nas escolas?

Entrevista n.º 38, Representante AP EB1/JI CMM

1. Quais as suas funções enquanto presidente da associação?
2. Como funciona a associação? Como avalia a adesão dos pais?
3. Como tiveram conhecimento do fornecimento de refeições vegetarianas uma vez por semana? Considera importante esta introdução?
4. Qual o feedback dos pais e alunos em relação às refeições vegetarianas?
5. De que forma é que acha que os pais poderiam ter sido envolvidos neste processo?
6. Em relação a atividades relacionadas com a alimentação chegaram a implementar alguma com os outros pais?
7. O que considera que poderia ser melhorado na alimentação das escolas?

Entrevista, n.º 39, Encarregado de Educação EB/JI CMM

1. Quando teve conhecimento da introdução de refeições vegetarianas na escola do seu educando?
2. Concorde com esta implementação? Considera que algo deveria ter sido efetuado de forma

diferente?

3. Qual o feedback do seu educando relativamente às refeições vegetarianas?

4. Como avalia as refeições na escola do seu educando?

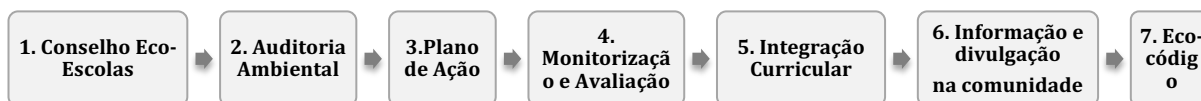
5. Existe por parte da escola, a solicitação do seu envolvimento em atividades relacionadas com a alimentação? De que tipo?

6. O que considera que poderia ser melhorado na alimentação do seu educando?

Anexo 2: Temas e Sub - Temas do Projeto Promoção e Educação para a Saúde (DGE e DGS 2017)

TEMA/Subtemas/Objetivos		Educação Pré-Escolar	1º Ciclo do Ensino Básico	2º Ciclo do Ensino Básico	3º Ciclo do Ensino Básico	Ensino Secundário
Educação Alimentar						
Subtemas	Objectivos					
1. Alimentação e influências socioculturais	Compreender como as questões sociais, culturais e económicas influenciam os consumos alimentares	X	X	X	X	X
	Identificar a Dieta Mediterrânica como exemplo das diferentes influências socioculturais sobre o consumo alimentar	X	X	X	X	X
2. Alimentação, nutrição e saúde	Reconhecer a alimentação como um dos principais determinantes da saúde	X	X	X	X	X
	Relacionar a alimentação com a prevenção e desenvolvimentos das principais doenças crónicas (diabetes, doença cardiovascular e oncológica)	X	X	X	X	X
	Reconhecer a Dieta Mediterrânica como exemplo de um padrão alimentar saudável	X	X	X	X	X
3. Alimentação e escolhas individuais	Reconhecer que as escolhas alimentares são influenciadas por determinantes psicológicos e sensoriais, a nível individual e de grupo	X	X	X	X	X
	Analisar criticamente os comportamentos de risco na alimentação		X	X	X	X
4. O Ciclo do alimento – do produtor ao consumidor	Reconhecer a origem dos alimentos	X	X	X	X	X
	Identificar fatores que influenciam o produto alimentar antes de chegar à mesa do consumidor: a produção agrícola, a transformação industrial e a distribuição	X	X	X	X	X
5. Ambiente e alimentação	Reconhecer o impacto que os padrões alimentares têm sobre o ambiente	X	X	X	X	X
	Reconhecer o papel do cidadão e das suas escolhas alimentares na sustentabilidade ambiental		X	X	X	X
6. Compra e preparação de alimentos	Adotar comportamentos adequados na aquisição, armazenamento, preparação e consumo de alimentos	X	X	X	X	X
7. Direito à alimentação e segurança alimentar	Reconhecer o Direito à Alimentação como um direito humano consagrado pelas Nações Unidas	X	X	X	X	X
8. Alimentação em meio escolar	Reconhecer a escola como um espaço próprio para a promoção da alimentação saudável e adoção de comportamentos alimentares equilibrados	X	X	X	X	X

Anexo 3. Etapas de implementação do Eco-Escolas nas escolas



1. Numa primeira etapa há a formalização de um grupo de trabalho, designado de **Conselho Eco-Escola**, com um representante (normalmente o professor), alunos, professores, funcionários, pais, município e outros elementos da comunidade que sugerem, discutem e avaliam o plano de atividades no seu desenho e implementação com o objectivo final de obter o certificado eco-escola.
2. Realização de uma **Auditoria Ambiental** que permite diagnosticar a situação ambiental (e.g. água, resíduos, energia, alimentação) da escola e verificar a evolução durante a aplicação do Programa Eco-Escolas (a qual é efetuada através do preenchimento de uma grelha própria e adaptada aos distintos níveis de ensino). O tema da alimentação na auditoria ambiental está essencialmente direccionado para a alimentação na cantina, especialmente na importância de tomar o pequeno-almoço (no 2º e 3º ciclo).
3. Elaboração do **Plano de Ação** Identificação das áreas prioritárias e definição das atividades a realizar durante o ano letivo. Neste plano são definidas metas e indicadores a ser concretizadas ao longo do ano. São selecionados os temas e as atividades a desenvolver no âmbito do projeto, processo este que se espera que seja construído pelos professores e alunos. O leque de temas inclui três bases (água, resíduos, energia) e complementares (transportes, ruído, espaços exteriores, agricultura biológica, biodiversidade, alterações climáticas e outros temas que a escola pretenda incluir e.g. vida saudável, transgénicos, comércio justo, etc.). O plano de ação deverá incluir quatro temas, dentro dos quais três são obrigatoriamente os temas base (água, resíduos, energia).
4. **Monitorização e Avaliação.** Em cada escola é monitorizado, pelos alunos e professores, o processo de implementação do programa. Para além disso, elementos da equipa que coordenam o Eco-escolas e os técnicos dos serviços regionais de educação fazem as visitas de auditoria às escolas. Enquanto que os primeiros vão às escolas quando solicitados, os segundos monitorizam a implementação do programa nas distintas escolas de cada região, através do preenchimento de um guião com cerca de duzentas evidências (através da observação direta ou em comunicação com os professores). Normalmente esta monitorização externa é realizada de três em três anos para uma mesma eco-escola (em caso da permanência no programa).
5. **Integração curricular:** as atividades do Eco-Escolas poderão ser integradas em várias disciplinas e clubes escolares.
6. **Informação e Envolvimento da Escola e da Comunidade Local:** a divulgação do projeto a ser desenvolvido pela escola é efetuado na comunidade educativa e em outras entidades.
7. Elaboração do **Eco-Código** pelos alunos, reunindo frases, ideias e compromissos que traduzem o código de conduta/regulamento ambiental da escola.

Anexo 4. Desafios da temática da “Alimentação saudável e Sustentável” do Programa Eco-Escolas por ano letivo

Ano Letivo	Desafios para as escolas
2015/2016	<p>“Eco-lancheira”</p> <p>“Brigada da Cantina” e “Eco-cozinheiros”</p> <p>“Painel dos Alimentos”.</p> <p>“Quiz Alimentação Saudável e Sustentável”</p>
2016/2017	<p>Brigada da cantina desafio proposto 2016/2017 que visa a existência de um grupo de alunos para monitorizar atitudes e analisar várias questões nas cantinas e refeitórios, que terá entre outras tarefas combater o desperdício alimentar</p> <p>Quiz Alimentação Saudável e Sustentável com novas questões 2016-17</p> <p>Painel dos Alimentos desafio para representação gráfica e 3D das diferenças ao nível da quantidade de gordura e açúcar em alimentos processados (e não processados), habitualmente consumidos pelos jovens</p> <p>Eco-lancheiras propostas de lancheiras para uma semana outono/inverno e uma semana primavera/verão</p> <p>Eco-ementas proposta de menu completo de primavera/verão, saudável e sustentável, reproduzível na cantina da escola e que procure evitar o desperdício de alimentos, nomeadamente aquando a sua confeção</p> <p>Eco-cozinheiros as eco-ementas selecionadas integrarão provas de cozinha ao vivo pelos alunos, nas Escolas de Hotelaria e Turismo</p>
2017/2018	<p>Brigada da cantina desafio que visa a existência de um grupo de alunos para monitorizar atitudes e analisar várias questões nas cantinas e refeitórios, que terá entre outras tarefas combater o desperdício alimentar</p> <p>Painel dos Alimentos desafio para representação gráfica e 3D das diferenças ao nível da quantidade de gordura e açúcar em alimentos habitualmente consumidos pelos jovens</p> <p>“A história de um alimento Bio” para 1º e 2º ciclo - criação de uma história desde a produção dos alimentos, até à sua confeção</p> <p>Eco-ementas para 2º e 3º ciclo, secundário, profissional e superior – proposta de menu completo de primavera/verão, saudável e sustentável, reproduzível na cantina da escola e que procure evitar o desperdício de alimentos, nomeadamente aquando a sua confeção</p> <p>Eco-cozinheiros as eco-ementas selecionadas integrarão provas de cozinha ao vivo pelos alunos, nas Escolas de Hotelaria e Turismo</p> <p>Quiz opcional, com questões sobre a temática, que poderão ser trabalhadas com os alunos</p>

Fonte: <https://ecoescolas.abae.pt/>


Anexo 5. Mandamentos dos Heróis da Fruta

Os 6 mandamentos dos Heróis da Fruta
1º Um Herói come fruta na quantidade certa
Sabe que deve comer pelo menos 3 porções de fruta por dia, todos os dias, durante toda a sua vida. A fruta está entre os alimentos-chave para uma alimentação saudável porque fornece uma grande dose de vitaminas, minerais e fibras. Também sabe que deve ingerir fruta nas refeições em que não está a ingerir legumes e vegetais, para que o grupo das hortofrutícolas esteja sempre representado, pois só assim o herói faz as refeições equilibradas.
2º Um Herói come fruta de todas as formas
Prefere comer fruta com casca , mas sabe que para isso a fruta tem de estar bem lavada. Além disso, procura novas formas de comer as frutas que tem vontade de comer menos vezes. Para isso, mistura as frutas com os legumes, com vegetais, com as ervas aromáticas e com os alimentos dos outros grupos alimentares e dessa forma inventa receitas deliciosas e saudáveis.
3º Um Herói come fruta de todas as cores
Sabe que se come colorido ficará bem nutrido, porque as diferentes cores das frutas são um sinal de que contém diferentes vitaminas e minerais importantes para a sua saúde. Além disso, é mais saboroso comer um lanche ou qualquer outra refeição com as cores do arco-íris!
4º Um Herói prefere comer fruta da época
Um herói considera importante saber qual é a fruta produzida em cada época do ano , porque esta varia de acordo com o clima e as condições naturais do país ou da região onde se desenvolve. Desta forma, escolhe sempre as frutas que tiveram um amadurecimento natural, antes de serem colhidas, pois estas são mais ricas em nutrientes.
5º Um Herói sabe sempre de onde vem a fruta que come
Investiga a origem dos alimentos e sabe que é importante para a economia do país, para a sua saúde e para a saúde do planeta, escolher de preferência a fruta produzida em Portugal , especialmente de for proveniente de agricultura biológica , porque esses são indicadores da qualidade da fruta.
6º Um Herói usa os poderes da fruta para melhorar o futuro de quem o rodeia
Os heróis da fruta têm energia para andar a pé, brincar ao ar livre e ajudar nas tarefas da casa. Procuram ter uma vida ativa, praticam atividades físicas para crescerem fortes e saudáveis. Mas também estão atentos aos outros, preocupam-se em alegrar os seus colegas e também adultos, sobretudo quando eles estão tristes, cansados ou doentes, usando os poderes da fruta para melhorar o mundo á sua volta. Por isso espalham rigor, criatividade, curiosidade, cor e esperança, contribuindo para que todos tenham um futuro mais saudável.

Fonte: www.heroisdafruta.com

Anexo 6. “A Horta Biológica - Princípios para a Instalação de uma horta na escola” (in <http://www.cfcascais.net/> - Centro de Formação de Escolas dos Concelho de Cascais)

Formação - Pessoal Docente



Centro de Formação de Escolas do Concelho de Cascais
Registo de Acreditação: CCPFC/ENT-AE-1297/17

A HORTA BIOLÓGICA—Princípios para a instalação de uma horta na escola

Formador:
André Miguel

Modalidade:
Curso de Formação
CCPFC/ACC—84801/15

Nº Horas:
25 horas

Calendarização /Horário:
Janeiro: 10**, 20*, 24
Fevereiro: 3*, 7, 24*
Março: 7**, 10*


18H00—20H00
* 9H30—13H30
** 17H00—20H00

Local:
Sala de Formação da Adroana e Horta Comunitária do Bairro de S. João

Custos:
Gratuita

Destinatários:
Educadores de Infância, professores dos ensino básico e secundário

Conteúdos da Ação:
I O Modo de Produção Biológico
II A instalação da Horta (Lavourea e plantação)
III Solo e Fertilidade
IV A Manutenção da Horta (Rega, Sementeira, Sacha, Monda, Amontoa), Construção do Compostor
V A Rega
VI Construção de um sistema de rega, Construção de estruturas de apoio às culturas (Latadas, Redes, Estufins)
VII As principais Famílias de Hortícolas I
VIII Construção de estruturas de apoio às culturas (Latadas, Redes, Estufins) , A Manutenção da Horta (Rega, Sementeira, Sacha, Monda, Amontoa)
IX As principais Famílias de Hortícolas II
X Construção de estruturas de apoio às culturas (Latadas, Redes, Estufins) , A Manutenção da Horta (Rega, Sementeira, Sacha, Monda, Amontoa)
XI Estrutura Ecológica e Sanidade Vegetal
XII Identificação de Pragas e Auxiliares, Caldas e Tratamentos



Inscrições até ao dia 9 de janeiro , on -line na nossa página da internet

CENTRO DE FORMAÇÃO DE ESCOLAS DO CONCELHO DE CASCAIS

Escola Sede:
Agrupamento de Escolas Matilde Rosa Araújo
Rua Feliciano Castilho, Penedo
2785-365 S. Domingos de Rana

Tel/Fax: 21 452 26 48
Correio electrónico: cfcascais@gmail.com
Site: www.cfcascais.net

Anexo 7. Projetos europeus envolvendo critérios sustentáveis de contratação pública com a participação do Município de Torres Vedras

Projeto	Resultados
Greenmed (2003-2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição de produtos de limpeza para os refeitórios das escolas municipais; - Proposta de concepção e construção do novo edifício do Centro de Educação Ambiental, com características eco-eficientes e materiais ambientalmente adequados.
PRO-EE (2007-2010)	<p>Iluminação Pública (rua LED em Santa Cruz)</p> <p>Proposta de aquisição de autocarro eléctrico para o Centro Histórico de Torres Vedras</p>
Smart SPP- Innovation through Sustainable Procurement (2008-2011)	- utilização de uma abordagem pré-comercial nos concursos públicos para promover a introdução no mercado de tecnologias e soluções inovadoras com reduzidas emissões de CO ₂ .
SPP Capacity Building (2010-2014)	<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição de papel com fibras recicladas; - Aquisição de produtos de limpeza com embalagens recicladas e retornáveis, com aromatizantes naturais e ausentes de substâncias cáusticas e fosfatos; - Aquisição de serviços de limpeza em que sejam usados produtos ecológicos e certificados e em que seja efetuada separação de resíduos em depósitos adequados; - Construção de edifícios sustentáveis e eficientes em energia; - Aquisição de equipamentos TI e impressão com rótulo Energy Star

Fonte: Pedro, S. 2013. "Compras Públicas Sustentáveis - Município de Torres Vedras". Comunicação apresentada no Seminário Sustentabilidade nas Compras Públicas Oeste

